

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

Du Vote Plural.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*L'acte public sera soutenu le Mercredi, 21 Mars 1900
à 1 heure.*

PAR

ROBERT DUGUET

Président : M. CHAVEGRAIN.

Suffragants { M. ESMEIN,
M. LARNAUDE, } *Professeurs.*

PARIS

IMPRIMERIE DE CHARLES NOBLET ET FILS

13, RUE GUJAS, 13

—
1900

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

Du Vote Plural.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*L'acte public sera soutenu le Mercredi, 21 Mars 1900
à 1 heure.*

PAR

ROBERT DUGUET

Président : M. CHAVEGRAIN.

Suffragants { M. ESMEIN,
 { M. LARNAUDE, } *Professeurs.*



PARIS

IMPRIMERIE DE CHARLES NOBLET ET FILS

13, RUE GUJAS, 13

—
1900

incomplètement la nation ; il offre de plus l'inconvénient de la représenter hors de toute proportion avec l'importance relative de ses éléments constitutifs. En un mot, le suffrage universel actuel est *inorganisé*.

Il est bien évident que les hommes sont singulièrement inégaux, sous le rapport de l'intelligence et de la moralité. D'autre part, une nation ne se compose pas seulement de quarante millions d'êtres humains ou de dix millions d'électeurs de vingt et un ans. Dans la réalité, ces hommes sont groupés en catégories diverses : cultivateurs, ouvriers, commerçants, magistrats, militaires, professeurs, artistes, etc., etc. Ces catégories ont des intérêts distincts, des besoins particuliers. Ce sont là des divisions permanentes et naturelles, plus encore que les divisions géographiques. Si la représentation nationale est un extrait, un abrégé ou une image de la nation, ne doit-elle pas reproduire ces divisions essentielles ?

Aussi, trouve-t-on, aujourd'hui, bien des gens disposés à s'écrier : Non, les suffrages ne doivent pas être tous égaux ; non, les électeurs ne doivent pas être confondus en une seule masse, mais

ils doivent être divisés en catégories. Accomplir ces deux réformes, c'est ce qu'on appelle organiser le suffrage universel.

On cherche, depuis longtemps, à corriger les imperfections du suffrage universel ; mais on n'a encore trouvé que des moyens sur lesquels l'accord est loin de se faire.

Parmi les différents systèmes proposés pour servir de correctifs au suffrage universel, il en est un qui, à notre avis, mérite, plus que tout autre, de retenir l'attention : c'est le mode de votation qu'on appelle le vote plural et que nous nous proposons d'examiner ici.

Voici brièvement exposé le plan qui a été suivi dans cette étude.

Nous avons distingué quatre parties.

Dans la première, nous examinons la nature du droit de suffrage. Nous repoussons comme contraire à l'idée de la souveraineté nationale, et comme engendrant des conséquences inacceptables, la théorie d'après laquelle le suffrage politique serait un droit absolu, attaché à la qualité d'être humain. Nous

proposons de concilier cette théorie avec la théorie de la fonction d'après laquelle l'électeur a le devoir de voter. De cette conciliation, il résulte une théorie d'après laquelle le droit électoral est, à la fois, un droit et un devoir, surtout un devoir.

Dans une seconde partie, après avoir constaté que le droit de suffrage est le fondement indiscutable des constitutions politiques des nations modernes, nous démontrons l'antinomie qui existe actuellement entre le gouvernement représentatif et le suffrage universel, tel, du moins, qu'il est pratiqué chez nous. Et nous proposons, dans une troisième partie, pour remédier aux inconvénients signalés, l'organisation du suffrage universel par un mode de vote plural basé sur la famille. Nous nous efforçons de démontrer que cette réforme, à côté des nombreux et sérieux avantages qu'elle pourrait présenter, n'aurait pas l'inconvénient, grave à notre sens, de porter atteinte au principe démocratique.

Enfin, en dernier lieu, nous examinons les principaux systèmes de vote plural qui ont été proposés ou adoptés. Nous les discutons. Nous démontrons que, depuis 1895, en France, le vote plural est de-

venu une véritable institution par suite de l'introduction de ce principe dans l'élection des membres des commissions supérieures des caisses d'épargne, et nous arrêtons notre choix en donnant les raisons de nos préférences.

Du Vote Plural.

CHAPITRE I^{er}

DE LA NATURE DU DROIT DE SUFFRAGE

Théorie du droit. — Théorie de la fonction. — Théorie du droit et de la fonction combinés.

Le droit de vote est le plus essentiel de ceux attachés à la qualité de citoyen. Il est donc naturel de ne le conférer que sous certaines garanties et d'en priver au moins ceux qui s'en rendent indignes. Et, de fait, l'exercice de ce droit comporte certaines conditions et certaines règles qui, sans le limiter à des catégories de citoyens, ni le subordonner, en réalité, à des circonstances restrictives, en réglementent l'application, en assurent la dignité et en garantissent la sincérité.

Avant d'aborder l'étude du vote plural, il nous faut donc résoudre une question qui se présente à nous tout d'abord : c'est celle de la nature du droit de suffrage.

Quelle est la nature du droit de suffrage?

Il est facile de constater, à cet égard, dans les sociétés politiques, deux tendances déterminées moins par la forme du gouvernement que par la conception des droits naturels et le caractère de la civilisation. Il n'y a qu'un intérêt de définition à tirer des républiques de l'antiquité, où, tous les droits découlant de l'hérédité légale, les droits civils constituaient un privilège refusé aux esclaves, à qui n'étaient même pas reconnus la plupart des droits naturels. Aussi arrivait-il que les droits civils se confondaient avec les droits civiques, que nous en distinguons aujourd'hui soigneusement; ou plutôt, par un renversement complet de nos idées, les seconds étaient la condition des premiers.

Les premiers gouvernements représentatifs de l'Europe se sont tous établis sur la base du suffrage restreint. La monarchie constitutionnelle d'Angleterre en a été longtemps le type, et la république de Hollande n'a pas échappé à cette condition. Au contraire, nous constatons la tendance inverse dans la monarchie française, et si, en fait, l'élection du tiers aux États Généraux n'était point l'objet d'un vote universel très sérieux (car on voit par les listes des premières assemblées que les députés du tiers sont ordinairement les officiers municipaux ou même les avocats du roi), c'était un principe géné-

ralement admis que tous les habitants devaient être représentés. Les élections aux États Généraux de 1789 n'ont point été faites au suffrage universel absolu, car, dans la variété des coutumes locales, on exigea, ici et là, des garanties différentes, souvent très modestes. Mais du moins, le gouvernement eut et manifesta l'intention de convoquer tous les Français pour choisir les électeurs du second degré qui devaient élire les députés aux États Généraux.

L'idée d'imposer légalement des conditions générales de cens ne se produisit qu'à l'Assemblée constituante. Il est impossible de méconnaître dans ces élections de l'ancien régime français une tendance innée, un caractère particulier de civilisation nationale qui doit être considéré comme un élément de l'histoire du suffrage universel.

Ces deux tendances, inhérentes d'abord à deux groupes des nations modernes, ensuite à deux groupes de formes gouvernementales dans une même nation, se traduisent naturellement par deux théories, l'une qui envisage le droit de suffrage comme un *droit absolu*, l'autre qui le considère comme une *fonction sociale*.

Cette distinction n'est pas nouvelle, d'ailleurs, et voici comment elle est signalée par Condorcet :

« En qui la Constitution reconnaîtrait-elle la
« faculté d'exercer les droits politiques que les

« hommes ont reçus de la nature et, qui, comme
« tous les autres, dérivent essentiellement de leurs
« qualités d'êtres sensibles, susceptibles d'idées
« morales et capables de raisonner? Les publicistes
« sont partagés sur cette question entre deux opi-
« nions opposées. Les uns ont regardé l'exercice
« des droits politiques comme une sorte de *fonction*
« *publique* pour laquelle on pouvait exiger des con-
« ditions appuyées sur l'utilité commune.

« D'autres ont pensé, au contraire, que les *droits*
« *politiques* devaient appartenir à tous les individus
« avec une entière égalité; et que, si l'on pouvait légi-
« timement en soumettre l'exercice à des condi-
« tions, c'était seulement à celles qui seraient né-
« cessaires pour constater que tel homme appar-
« tient à telle nation et non à telle autre » (1).

Nous nous proposons d'envisager successivement ces deux conceptions, d'exposer les raisons par lesquelles on prétend les justifier, et de conclure qu'en pure théorie, la première conception, celle qui voit dans le suffrage un *droit absolu*, ne saurait, dans aucun cas, être admise. Nous verrons ensuite que la doctrine de la *fonction*, tout en étant plus près

(1) Discours prononcé par Condorcet à la Convention, le 23 février 1793. Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. XV, p. 466-67.

de la vérité, ne saurait cependant être admise sans restriction, que, pour être exacte, il faut qu'elle soit combinée avec la doctrine du droit. De la conciliation de ces deux doctrines opposées, sortira une troisième conception de la nature du suffrage, d'après laquelle il faut voir en lui, d'abord et surtout, une *fonction sociale*, puis un *droit individuel* dont l'homme ne saurait être privé que dans le cas où il est incapable de remplir la fonction.

I. — THÉORIE DU DROIT

De quel droit, en effet, exigeait-on l'obéissance aux lois de la part d'une fraction de la nation qui n'avait point été consultée pour l'élection des législateurs? Quelle était la valeur d'une pareille autorité, exercée par un certain nombre d'électeurs, composant le pays légal, sur un certain nombre d'habitants obligés de leur obéir parce qu'ils se trouvaient résider sur le même territoire? La force seule ou l'habitude pouvait décider les Français non électeurs à suivre la loi faite par le pays légal français, plutôt que la loi anglaise ou la loi russe. Dès que le suffrage universel fut établi, on ne manqua pas de faire valoir les avantages sociaux du système, par exemple l'ordre légal qu'il semble devoir assurer. Ainsi, on a beaucoup insisté sur cette considération que, par l'établissement du suf-

frage universel, l'insurrection est devenue impossible et même absurde, car le peuple ne peut pas se révolter contre lui-même. « Mettre dans la main de « l'ouvrier le bulletin de vote, c'est lui retirer le « fusil. » Les faits n'ont pas absolument confirmé cette manière de voir, car l'électeur qui désire au-delà de ce que peuvent lui accorder ses représentants, a bientôt imaginé de dire que ses représentants le trahissent et que le nombre des députés que lui alloue la loi électorale est inférieur au mérite du groupe dont il fait partie.

Jusqu'à nouvel ordre, nous pouvons donc considérer comme excessive la doctrine qui voit dans le suffrage un droit absolu. Et, cependant, elle eut ses partisans parmi les orateurs révolutionnaires et, à plusieurs reprises, elle fut exposée à la tribune ; mais si elle parut l'emporter, ce ne fut que pour un instant, et la doctrine de la fonction trouva des défenseurs qui finirent par la faire triompher.

La doctrine que nous exposons fut notamment défendue par Mounier à l'Assemblée nationale. Pour lui, tout citoyen consomme *un droit* en donnant son suffrage (1).

(1) Discours de Mounier, à l'Assemblée nationale, sur l'organisation du Corps législatif, 4 septembre 1789. Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. I, p. 420.

Robespierre la formula à l'Assemblée constituante dans la séance du 22 octobre 1789.

« Chaque citoyen a le *droit* de concourir à la loi
« et, dès lors, celui d'être électeur ou éligible, sans
« distinction de fortune » (1).

Pétion soutient également cette théorie : « Tous
« les individus, dit-il, qui composent l'association,
« ont le *droit inaliénable et sacré* de concourir à la
« formation de la loi... Nul ne doit être privé de ce
« droit sous aucun prétexte et dans aucun gouver-
« nement » (2).

Condorcet, présentant à la Convention le projet de Constitution, distinguait, dans son discours du 23 février 1793, les deux théories sur la nature de l'électorat.

Après avoir fait cette distinction que nous avons rapportée plus haut, il ajoutait : « La seconde (la
« théorie du droit) nous a paru plus conforme à la
« raison, à la justice, même à une politique vrai-
« ment éclairée. Nous n'avons pas cru qu'il fût
« légitime de sacrifier un *droit naturel*, avoué par la
« raison la plus simple, à des considérations dont
« la réalité est au moins incertaine. Nous avons
« senti qu'il fallait ou se borner à des distinctions
« insignifiantes et sans objet réel, ou donner à ces

(1) Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. II, n° 77, p. 81.

(2) Séance du 4 septembre 1789.

« exclusions une étendue à laquelle un peuple ami
« de l'égalité, généreux et juste, ne s'avilirait point
« à consentir » (1).

Boissy d'Anglas, dans le discours préliminaire au projet de Constitution qu'il prononça, au nom de la Commission des Onze, à la Convention, dans la séance du 5 messidor an III, proposa que pour être *éligible* au corps législatif, il fallait posséder une propriété foncière quelconque, mais il ajoutait que pour être *électeur*, il n'y aurait pas de conditions, *car l'électorat étant un droit*, on ne pouvait pas en être privé : « Nous n'avons pas cru, disait-il, « qu'il fût possible de restreindre le droit du ci-
« toyen .. » (2).

On pourrait croire que la Constitution de l'an III, qui a été votée sur le rapport de Boissy d'Anglas, consacrait ce principe dans toute sa rigueur. Or, il n'en est rien. Elle reculait devant ses conséquences et, par des exceptions importantes, proposées par le rapporteur lui-même, elle se déjouait pour ainsi dire. C'est ainsi qu'elle n'admettait même pas le suffrage universel. — C'était là, comme le remarque de M. Esmein, une contradiction, dont le rapporteur se tirait très mal en disant : « Nous

(1) Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. XV, p. 466-467.

(2) Discours de Boissy d'Anglas à la Convention, le 5 messidor an III.

« avons toutefois examiné s'il n'était pas quelques
« exceptions indispensablement nécessaires et ri-
« goureusement justes, à l'exercice des droits poli-
« tiques. Nous avons cru que tout citoyen devait,
« pour les exercer, être libre et indépendant » (1).

Parmi ceux qui étaient ainsi privés du droit de vote étaient les domestiques, ceux qui, à l'avenir, ne sauraient pas lire et écrire, et n'auraient pas appris un art mécanique, etc...

Était-il bien utile de poser un principe pour y faire autant d'exceptions ? On se demande s'il est possible de continuer à soutenir sérieusement que l'électorat est un droit absolu, lorsqu'on prive de ce droit une foule d'individus. Il y a là, d'ailleurs, une contradiction à laquelle on ne saurait échapper et sur laquelle nous insisterons plus loin.

Réfutation. — La théorie, d'après laquelle l'électorat est un *droit absolu*, est la théorie la plus généralement admise. C'est, d'ailleurs, celle qui se présente le plus naturellement à l'esprit ; elle paraît évidente à ceux qui ne réfléchissent pas et surtout elle a pour elle cet avantage de flatter la vanité des électeurs.

C'est une raison de plus, puisqu'une erreur est

(1) Esmein. *Éléments de droit constitutionnel*, p. 190, note 2.

répandue, pour la réfuter. Il nous est facile de le faire, si nous nous attachons à démontrer d'abord la fausseté des principes sur lesquels repose cette doctrine, pour lui opposer ensuite ses propres conséquences, c'est-à-dire ses contradictions.

Le système des partisans de la théorie du droit repose sur une conception spéciale de la souveraineté nationale. De même, pour eux, que la nation est la réunion des individus existant actuellement, de même, la souveraineté nationale n'est que la somme des fractions de souveraineté également distribuées entre tous les individus.

Pour enlever à la théorie que nous combattons la base sur laquelle ses partisans prétendent la faire reposer, il suffit de réfuter l'idée de fractionnement de la souveraineté, en lui opposant l'idée de son unité, de son inaliénabilité. Il convient d'abord de remarquer que cette idée du fractionnement suppose nécessairement que la nation n'existe que dans les individus qui la composent actuellement, puisque la souveraineté nationale n'est que le total des fractions de souveraineté dont chaque individu est propriétaire. Or, telle n'est pas évidemment l'idée qu'il faut se faire d'une nation ; la limiter ainsi, c'est la fausser. Les individus existant actuellement, et qui semblent, à eux seuls, constituer la nation, n'en sont, en réalité, que l'expression

momentanée, fugitive. La nation est en dehors et au-dessus des individus ; elle était quand ils n'étaient pas, elle sera quand ils ne seront plus : elle est autant dans le passé et dans l'avenir que dans le présent, elle consiste surtout dans la tradition.

Ce sont ces idées que Renan a exprimées si magistralement :

« Une nation est une âme, un principe spirituel.
« Deux choses qui, à vrai dire, n'en font qu'une,
« constituent cette âme, ce principe spirituel. L'une
« est dans le passé, l'autre dans le présent. L'une
« est la possession en commun d'un riche legs de
« souvenirs ; l'autre est le consentement actuel, le
« désir de vivre ensemble, la volonté de continuer
« à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis.
« L'homme ne s'improvise point. La nation, comme
« l'individu, est l'aboutissant d'un long passé d'ef-
« forts, de sacrifices et de dévouements. Le culte
« des ancêtres est de tous le plus légitime ; les
« ancêtres nous ont faits ce que nous sommes. Un
« passé héroïque, des grands hommes, de la gloire
« — j'entends de la véritable, — voilà le capital
« social sur lequel on assied une idée nationale.
« Avoir des gloires communes dans le passé, une
« volonté commune dans le présent, avoir fait de
« grandes choses ensemble, vouloir en faire encore,

« voilà les conditions essentielles pour être un
« peuple » (1).

M. Esmein a exposé les mêmes idées, en se plaçant à un autre point de vue :

« La formation même d'une nation est un phénomène successif, le produit d'une très longue évolution naturelle, dont la sociologie et l'histoire s'efforcent de déterminer les lois et où la volonté consciente des générations successives, et encore plus, les conventions formelles entre les hommes, tiennent une place très petite. L'existence des nations civilisées et distinctes est un fait social qu'il faut accepter purement et simplement lorsqu'on recherche, en droit, chez qui doit résider la souveraineté dans une nation » (2).

En démontrant que la nation ne saurait être considérée comme étant seulement un ensemble d'individus, l'ensemble des individus qui actuellement existent dans son sein, il est par là même démontré que la souveraineté nationale ne saurait être considérée comme la somme des fractions de souveraineté attribuées également à chaque individu.

Conséquences de la théorie du droit. — L'examen des conséquences auxquelles aboutit nécessairement

(1) Ernest Renan. Conférence sur : *Qu'est-ce qu'une nation?*

(2) Esmein. *Op. cit.*, p. 164.

cette théorie nous fournit aussi d'excellents arguments contre elle.

Il est tout d'abord évident que si l'individu est propriétaire d'une parcelle de la souveraineté, ce qui le rend propriétaire du droit de suffrage, qui n'est que l'exercice même de la souveraineté, il doit être maître de faire de ce droit l'usage qu'il lui plaît. Et de même qu'il peut en jouir ou n'en pas jouir, il peut en disposer, l'aliéner, c'est-à-dire le donner, le vendre ; il peut aussi le prêter, le louer, comme s'il s'agissait d'un droit privé :

« Ceux, dit Stuart Mill, qui prétendent que le
« suffrage n'est pas une charge, mais un droit,
« n'ont sûrement pas examiné les conséquences
« auxquelles mène leur doctrine. Si le suffrage est
« un droit, s'il appartient au votant pour lui-même,
« comment le blâmer parce qu'il le vend, ou parce
« qu'il l'emploie de façon à se faire bien venir
« d'une personne à laquelle il veut plaire pour
« quelque motif intéressé ? On ne demande pas à une
« personne de ne consulter que l'intérêt public
« dans l'usage qu'elle a fait de sa maison, de son
« 3 0/0 ou de tout ce à quoi elle a réellement
« droit » (1).

Il est nécessaire d'établir une distinction très

(1) Stuart Mill. *Le gouvernement représentatif*, traduction Dupont-White, p. 258.

nette entre les droits publics et les droits privés. Les droits privés peuvent être aliénés, car ils sont susceptibles d'une évaluation. D'ailleurs, l'individu seul subit les conséquences de leur exercice ou de leur aliénation. Au contraire, les droits publics ne sont pas susceptibles d'être évalués, et puis leur exercice produit des conséquences, non pas seulement à l'égard de celui qui en est titulaire et qui les exerce, mais à l'égard de la société toute entière.

D'ailleurs, remarque M. Esmein, l'individu ne saurait disposer de la souveraineté, quand même elle serait cessible, car elle ne lui appartient pas. On n'aliène, en effet, que ce qui vous appartient. Or, la souveraineté nationale n'appartient pas en propriété à la génération présente, qui nécessairement et légitimement en a le libre exercice, mais simplement l'exercice ; elle appartient à la nation incarnée dans l'État, c'est-à-dire à la série des générations successives ; elle appartient aux hommes de demain comme à ceux d'aujourd'hui. C'est un dépôt sacré que les générations se transmettent l'une à l'autre (1).

La théorie du droit aboutit encore à cette conséquence grave qu'elle accorde à tout individu le droit de suffrage. Ce droit, en effet, n'est pas une

(1) Esmein. *Op. cit.*, p. 171.

concession de la société; l'individu, nous l'avons vu, apparaît comme autonome; il tire ses droits de sa propre existence; par le seul fait qu'il existe, il détient une part intangible de la souveraineté; la société, qui ne lui a pas concédé ces droits, ne peut pas les lui retirer.

Ainsi, le droit de suffrage est un droit absolu, attaché à la qualité d'être humain. Dès lors, il s'ensuit que le droit ne peut être enlevé à certaines personnes qui en sont investies dès leur naissance, au même titre que les autres individus.

La logique du système conduit donc à décider que les femmes comme les hommes doivent en conserver la jouissance et l'exercice. Or, si le suffrage des femmes a ses partisans, surtout en Angleterre, ce n'est pas sur lui cependant que portent, en général, les revendications des féministes. Il n'est admis que par quelques-uns des États de l'Union américaine: le Wyoming, le Colorado, l'Utah et l'Idaho, et par la Nouvelle-Zélande, colonie anglaise.

« C'est là, dit M. Esmein, une innovation à
« laquelle est hostile le sentiment commun et ins-
« tinctif du monde civilisé; et la raison me paraît
« parler dans le même sens. Depuis les origines
« mêmes de l'humanité, une division naturelle du
« travail et des fonctions s'est établie, perpétuée et
« constamment accentuée entre les deux sexes. A

« l'homme sont échus la vie publique et les fonctions qui s'y rapportent ; à la femme appartient la garde et le soin du foyer domestique et la tâche capitale de la première éducation des enfants. L'éducation, les influences héréditaires ont, par suite, développé et fixé chez l'homme et chez la femme des aptitudes correspondantes à leur destination sociale ainsi différenciée : faire entrer les femmes aujourd'hui dans la vie publique, sans tenir compte de cette bifurcation tant de fois séculaire, ce serait introduire, sans aucune utilité, des éléments de trouble dans l'organisation politique des sociétés modernes, déjà compliquées par bien d'autres problèmes » (1).

Nous verrons, plus loin, que la théorie que nous adoptons, en opposition avec la doctrine du droit entendue d'une façon absolue et qui repose surtout sur l'idée de fonction, nous permet, au nom de la société, de priver du suffrage politique les femmes et d'autres catégories d'individus à cause des conséquences sociales que pourraient avoir leurs votes.

Les mineurs, dès l'âge adulte, devraient aussi, comme les femmes, d'après la théorie du droit, être investis du suffrage politique.

Or, tout le monde recule devant cette conséquence.

(1) Esmein. *Op. cit.*, p. 192.

Dans tous les pays, on exige de l'électeur certaines conditions pour pouvoir voter. On veut par là exclure les errants, les vagabonds, les gens dont on ne connaît pas l'origine, qui pourraient être des étrangers ou des condamnés.

Pour être logiques, les partisans de la doctrine du droit devraient aussi soutenir que rien ne peut enlever à l'électeur le droit électoral. Ils devraient dire que le citoyen ne peut, en aucun cas, cesser d'être citoyen, car la société dans laquelle il est en vertu d'un droit propre, en vertu d'un droit qui lui donne l'existence, n'a pas le pouvoir de le bannir de son sein. Ainsi, il faudrait rayer de nos codes certaines causes d'indignité qui peuvent faire perdre à l'électeur, pour un temps, ou pour toujours, la jouissance de son droit électoral. On sait, en effet, que le Code pénal édicte certaines peines accessoires ou complémentaires comme conséquences de condamnations pénales.

C'est ainsi que l'art. 34 du Code pénal dispose :

La dégradation civique consiste... « 2° Dans la privation du droit de vote, d'élection, d'éligibilité et, en général, de tous les droits civiques et politiques. »

Puis, c'est l'art. 42 qui dit :

« Les tribunaux, jugeant correctionnellement, pourront, dans certains cas, interdire, en tout ou

en partie, l'exercice des droits civiques... suivants :
1^o de vote et d'élection... »

En dehors du Code pénal, le décret organique sur l'élection des Députés, du 2 février 1852, dans ses articles 15 (n^{os} 3-15) et 16, modifiés par la loi du 24 janvier 1889, frappe l'individu, condamné à certaines peines correctionnelles, de l'incapacité perpétuelle ou temporaire d'être porté sur une liste électorale. Le même décret organique du 2 février 1852, dans son art. 15 (n^{os} 16 et 17), frappe d'incapacité les interdits et les faillis non réhabilités, pourvu que la faillite ait été déclarée par les tribunaux français ou par les tribunaux étrangers dont les jugements seraient devenus exécutoires en France.

Il est bon de remarquer, du reste, que les partisans eux-mêmes de la doctrine du droit ont reculé devant sa conséquence logique qui consisterait à maintenir la jouissance et l'exercice du droit électoral aux individus qui auraient subi de telles condamnations.

Il faudrait aussi, toujours en vertu de la même théorie, laisser aux militaires l'exercice du droit électoral. Or, la capacité électorale, en ce qui concerne les militaires, est régie par des règles spéciales. La situation particulière dans laquelle se trouvent les citoyens astreints à une absence de

leur domicile pour satisfaire aux lois sur l'armée et soumis pendant le temps du service à une dépendance absolue explique suffisamment les dispositions exceptionnelles prises à leur égard.

On conçoit, en effet, que dans l'intérêt de la discipline et à raison des influences qui pourraient être souvent fâcheuses et porteraient même atteinte à la sincérité du vote, les militaires soient éloignés de toute discussion politique et ne puissent même pas faire partie d'un collège électoral. En 1849, dans la loi du 15 mars, on avait admis les soldats même présents sous les drapeaux à participer aux élections politiques. Mais le décret du 2 février 1852, dans son art. 14, *in fine*, disposait déjà que les militaires « ne pourront voter pour les députés au corps législatif que lorsqu'ils seront présents au moment de l'élection dans la commune où ils seront inscrits ». Et cependant, on les a encore admis à voter dans certaines circonstances spéciales, telles que le plébiscite de 1870 et l'élection des députés à l'Assemblée nationale en 1871 (décret du 29 janvier 1871).

C'est la loi du 27 juillet 1872 qui a posé le principe d'une façon absolue, dans les termes suivants : « Art. 5. — Les hommes présents au corps ne prennent part à aucun vote. »

La loi du 16 juillet 1889 contient, à cet égard, une

disposition plus complète qui n'est que la reproduction de l'art. 2 de la loi organique du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés.

Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire d'insister davantage sur la réfutation d'une doctrine si contraire aux vrais principes du droit public moderne et dont les conséquences sont répudiées par ses propres partisans.

Examinons maintenant la théorie de la fonction.

II. — THÉORIE DE LA FONCTION.

Cette théorie est préférable à la théorie du droit, mais elle ne saurait cependant, à notre avis, être admise entièrement.

Elle fait apparaître le droit de l'État comme limitant les droit de l'individu, mais il serait excessif de l'accepter comme absolue, comme supprimant le caractère de droit que présente le suffrage politique. Elle doit être acceptée, en un mot, à condition qu'on y ajoute un élément qui la complète et la rende acceptable aux citoyens les plus jaloux de leurs prérogatives, et cet élément, c'est précisément l'idée de droit.

On a dit : Si légiférer est une fonction, une charge, un office, élire le législateur est encore, à un certain degré, une fonction. Or, toute fonction exige des garanties, des aptitudes, la prévision des

conséquences de la décision prise, en un mot, un intérêt direct à ne pas se tromper. Et, comme c'est l'intérêt qui est la garantie prédominante, c'est une des raisons pour lesquelles le cens est la condition la plus ordinaire du suffrage restreint.

On croyait justifier le cens en disant que ceux qui présentent le plus de garanties pécuniaires sont mieux placés pour voir comment l'État est gouverné, surtout lorsqu'ils y apportent, en outre, l'instruction, l'expérience et même les lumières qui accompagnent ordinairement la fortune.

Cependant, comme ces conditions ne l'accompagnent pas toujours, le cens, à peine établi dans une constitution, a soulevé des critiques motivées, précisément sur l'exclusion des lumières. Est-il juste, en effet, qu'un magistrat, un médecin, un membre de l'Institut, par exemple, soient privés des droits reconnus à un paysan avare, à un marchand enrichi ?

Il n'est point prouvé, d'ailleurs, qu'une bonne gestion de ses propres affaires soit toujours une garantie d'une bonne gestion des affaires publiques. Le cens repose évidemment sur cette supposition que la fortune est une condition d'indépendance et par là même une garantie de désintéressement.

Il est à remarquer que toutes les critiques faites au cens, soit au point de vue de la moralité, soit au

point de vue des lumières, s'adressent au cens *élevé*, tel qu'il était établi sous la royauté parlementaire, au privilège d'un très petit nombre d'électeurs. A un cens *modique*, tel qu'une contribution personnelle égale à trois journées de travail, par exemple, facile à réunir dans des conditions de fortune ordinaire, on ne pourrait opposer que la théorie du suffrage fondé sur le droit universel, tandis que le cens élevé qui demandait aux électeurs des conditions de fortune exceptionnelles, se heurterait immédiatement à l'objection tirée des *capacités*. Mais en matière de capacité, l'appréciation est, au fond, tout aussi arbitraire. Il est fort aisé de poser, en principe, que les lumières sont une garantie plus solide que la fortune, mais fort difficile de marquer la limite du droit. On a, sans doute, la ressource de demander des diplômes. Mais, en admettant que les possesseurs de diplômes soient tous des *capacités*, il ne s'ensuit pas nécessairement que les personnes instruites qui n'ont aucun intérêt professionnel à passer un examen ne soient pas capables.

En résumé, la théorie de la fonction ne doit pas être acceptée comme *absolue*; elle se préoccupe trop exclusivement des droits de l'État. Pour elle, l'individu n'existe pas; il n'a pas de droits, il n'a que des devoirs envers la société. Pour qu'on l'admette, il faut, nous le répétons, qu'on ajoute à la théorie de

la fonction un élément qui la complète, et cet élément c'est l'idée de droit.

La théorie de la fonction, qui a été signalée par Condorcet comme s'opposant à la théorie du droit, se fonde sur une conception diamétralement opposée de la souveraineté nationale :

« Tandis que, en effet, ceux pour qui le suffrage
« politique est un droit individuel et absolu fondent,
« comme nous l'avons vu, leur doctrine sur la théorie du fractionnement de la souveraineté, la doctrine que nous défendons repose sur la théorie de l'unité et de l'indivisibilité de la souveraineté. La souveraineté ne réside pas dans chacun des individus qui sont l'expression actuelle, momentanée de la société et qui seraient, de ce fait, propriétaires incommutables du droit de suffrage, lequel n'est que l'exercice de la souveraineté, mais elle réside en dehors et au-dessus des individus, elle reste l'attribut indivisible et inaliénable de la nation elle-même dans le développement continu des générations successives » (1).

Partant de cette idée, on ne peut plus soutenir que les électeurs exercent un droit propre, dont ils disposent à leur gré, mais qu'ils votent par permission de la nation, seule titulaire de la souveraineté,

(1) Esmein. *Op. cit.*, p. 195.

en vertu d'une sorte de délégation qu'ils ont reçue d'elle et qui en font ses représentants. Ils agissent en son nom, ils remplissent vraiment une fonction sociale.

Cette théorie de la fonction, sans avoir été formulée, était, avant la Révolution française, la seule admise chez tous les peuples.

Condorcet, partisan de la théorie contraire, le reconnaît formellement : « Jusqu'ici, dit-il, tous les
« peuples libres ont suivi la première opinion (celle
« de la fonction); la Constitution de 1791 s'y était
« aussi conformée ».

Ce que Condorcet disait de tous les peuples avant la Révolution, au sujet de l'idée qu'il se faisait de l'électorat, Laboulaye l'a dit des Américains et des Anglais :

« Je ne connais pas, dit-il, aux États-Unis, un
« seul jurisconsulte, un seul publiciste, qui fasse de
« l'électorat un droit naturel, un droit que le législa-
« teur ne puisse modifier. Pour les Américains,
« comme pour les Anglais, l'électorat est une fonc-
« tion que la loi règle au mieux des intérêts de la
« communauté, et cette fonction a des limites comme
« toutes les fonctions. Par exemple, en certains États,
« tels que la Pensylvanie, rien ne semble plus légi-
« time et plus démocratique que d'exclure les ci-
« toyens qui ne contribuent pas aux charges publi-

« ques; on trouve immoral d'attribuer un droit aux
« fainéants et aux mendiants. Le mot « peuple » a
« donc, aux États-Unis, un sens légal nettement dé-
« fini; c'est le corps électoral, c'est l'ensemble des
« citoyens à qui la constitution confie l'exercice de
« la souveraineté, suivant des formes définies. La
« foule n'est pas le peuple; politiquement, elle n'a
« aucun droit, sa volonté ne peut jamais faire
« loi » (1).

M. Seaman, un publiciste américain, établit également avec netteté que le suffrage politique doit être considéré comme une fonction : « Le droit élec-
« toral, dit-il (base du pouvoir politique dans notre
« pays), n'est pas un droit inné qui appartient à
« toute personne et à tout homme comme un droit
« naturel. Au contraire, c'est dans une certaine
« proportion un pouvoir confié dont il doit être fait
« usage dans l'intérêt de tous, et personne n'y a
« droit qui n'a pas d'intelligence suffisante ou de
« courage public pour l'exercer avec un certain de-
« gré de convenance et pour le bien public. C'est un
« droit acquis, ce n'est pas un bien naturel. Il est
« acquis par l'éducation, par la science de la con-
« naissance des hommes et des choses, par la matu-
« rité d'esprit et l'expérience de la vie et par le ser-

(1) Laboulaye. *Questions constitutionnelles*, 2^e édit., p. 384.

« vice public en accomplissant les devoirs de
« contribuable, de chef et de représentant d'une
« famille, ou en portant les armes pour soutenir le
« gouvernement » (1).

La meilleure preuve que l'on puisse donner à l'appui de cette affirmation que la théorie de la fonction est admise presque universellement aux États-Unis, c'est qu'elle est formellement proclamée dans un arrêt de la Cour Suprême des États-Unis du 4 octobre 1875. Cet arrêt fut rendu sur l'appel formé par un certain nombre de femmes du Missouri contre un jugement de la Cour Supérieure de cet État. Ce jugement qui leur refusait le droit de suffrage qu'elles réclamaient comme étant un de leurs droits de citoyen, garantis par la Constitution, les déboutait de leurs prétentions en décidant que l'ancienne franchise électorale formait, bien que le suffrage universel fût appliqué, la base du droit public américain. Il ajoutait que le droit de suffrage était un privilège qui ne faisait pas partie des droits du citoyen (2).

En Angleterre, la théorie de la fonction n'est pas seule admise, mais elle est de beaucoup la plus répandue. On lui oppose la théorie du droit connue

(1) M. Seaman, cité par M. Claudio-Jannet. *Les États-Unis contemporains*, 4^e édit., p. 185-186.

(2) Claudio-Jannet. *Op. cit.*, t. II, p. 321-22-23.

sous le nom de « the manhood suffrage » (1).

C'est toujours la théorie de la fonction que l'on retrouve en Belgique. Elle était dans les esprits avant la revision constitutionnelle de 1893 d'où est sorti le vote plural. C'est sur elle que s'appuyait M. Bernaert dans le discours qu'il prononça à la tribune de la Chambre des représentants, le 30 mai 1893 : « Nous avons été d'accord pour considérer le droit
« du citoyen de participer à l'exercice de la souve-
« raineté comme un devoir plutôt que comme un
« droit ou tout au moins comme un devoir autant
« qu'un droit. *On ne vote pas pour soi, mais dans
« l'intérêt de la société* » (2).

En France, si pendant la Révolution la théorie du droit avait ses partisans, celle de la fonction avait aussi les siens. Elle fut soutenue, notamment, par Barnave, à la tribune de la Constituante, dans la séance du 11 août 1791 :

« Il existe bien un droit individuel, disait Bar-
« nave, c'est celui de citoyen actif, mais la fonction
« d'électeur n'est pas un droit, je le répète, elle
« existe pour la société qui a le droit d'en détermi-
« ner les conditions » (3).

(1) Esmein. *Op. cit.*, p. 188, note 3.

(2) Discours de M. Bernaert, Chambre des Représentants, séance du 30 mai 1893. *Annales parlementaires*, p. 1539.

(3) Discours de Barnave, Assemblée constituante, 11 août 1791. *Moniteur universel*, p. 932, 2^e col., n^o 225.

Après Barnave, c'est Thouret qui soutenait la même théorie, dans la même séance.

D'ailleurs, la Constituante tirait naturellement cette idée de fonction de sa conception de la souveraineté qu'elle proclamait « une et indivisible » dans l'art. 1^{er} du titre III de la Constitution de 1791.

Les autres constitutions de la Révolution, sauf celle de 1793, s'inspirèrent de cette idée de fonction. C'est sur elle qu'elles se fondaient pour exiger de l'électeur certaines conditions de propriété, de paiement d'une contribution directe foncière ou personnelle. Ces conditions n'étaient pas exigées par la loi du 24 juin 1793. Cette Constitution ne fut, d'ailleurs, jamais mise en vigueur; elle fut suspendue par les décrets du 19 vendémiaire et du 14 frimaire an II, établissant le gouvernement révolutionnaire jusqu'à la paix. Elle ne partait pas de la même idée que les autres constitutions : elle prenait comme basse l'idée de *droit naturel*.

Cette théorie fut, dans la suite, défendue à maintes reprises.

Il serait facile de continuer à citer les opinions d'hommes d'État, de philosophes, se ralliant à la théorie de la fonction; mais il suffit de constater que cette idée est très généralement répandue aujourd'hui parmi les publicistes.

Mais cette théorie est trop absolue. Elle se pré-

occupe, en effet, trop exclusivement des droits de la société, de l'État, et par conséquent des devoirs que l'individu a envers eux. Il semblerait, d'après elle, que l'individu n'existe pas ou qu'il n'existe que pour l'État. Cette conception, qui rabaisse par trop l'individu, était cependant la seule admise dans les Républiques anciennes, ou, plus près de nous, au temps de l'absolutisme monarchique.

III. — THÉORIE DU DROIT ET DE LA FONCTION COMBINÉS

Mais depuis que la Révolution française a fait à l'individu sa place dans l'État, qu'elle a créé, en face du droit de l'État qui est la sauvegarde de tous, le droit individuel qui est la sauvegarde de chacun, il n'est plus permis de ne pas tenir compte de l'individu, de méconnaître ses droits. Or, si on analyse l'acte que fait l'électeur lorsqu'il vote, on s'aperçoit que cet acte contient deux choses : il est, à la fois, l'accomplissement d'un devoir envers la société et l'exercice d'un droit individuel.

Le suffrage de l'électeur ne produit pas seulement des conséquences vis-à-vis de lui, mais encore et surtout à l'égard de la société. Il y a donc, dans le suffrage politique, un mélange de l'idée de droit et de l'idée de devoir.

Presque tous les auteurs, qui se sont déclarés partisans de la théorie de la fonction, ont corrigé ce que cette théorie avait de trop absolu.

Ils ont introduit, à côté de l'idée de devoir, celle de droit qui la complète et qui, tout en respectant les droits de la société, c'est-à-dire tout en ne diminuant en rien les devoirs de l'individu envers elle, a fait à l'individu sa place.

Ces idées sont mises en pleine lumière par Rossi, qui s'exprime ainsi :

« Sans doute, il est bien que le citoyen songe aux
« droits dont il est investi, qu'il défende ces droits,
« qu'il les regarde comme une chose précieuse et
« dont la conservation est digne de tous ses efforts ;
« mais, avant tout, le citoyen doit songer à ses de-
« voirs ; avant tout, il doit se préoccuper de ses
« obligations. Et plus ces obligations sont d'un
« ordre élevé, plus leur accomplissement est indis-
« pensable au maintien de la société et de l'ordre
« social, plus il doit y attacher d'importance, plus
« il doit contracter l'habitude d'arrêter avant tout
« sa pensée sur ces obligations et ces devoirs » (1).

Stuart Mill, qui a proclamé que voter était une charge, reconnaît cependant que c'est aussi un droit :
« A la vérité, dit-il, un homme *doit* posséder le suf-

(1) Rossi. *Cours de droit constitutionnel*, t. II, p. 84.

« frage, afin (entre autres raisons) de pouvoir se
« protéger lui-même... » (1).

M. Bernaert envisage aussi le droit électoral comme étant « un devoir plutôt qu'un droit », car :
« la loi, dit-il, s'impose à tous, doit être faite dans
« l'intérêt de tous et, par conséquent, les électeurs
« appelés à choisir les députés qui auront à faire la
« loi, n'agissent pas seulement pour eux, mais aussi
« pour ceux qui ne votent pas » (2).

En résumé, le suffrage implique un pouvoir sur soi, une propriété de soi, et aussi un pouvoir sur les autres individus, une appropriation de leur domaine d'action.

Le premier de ces caractères consiste dans le droit individuel; le suffrage est d'abord un droit pour l'individu. Quant au pouvoir sur autrui, il n'est qu'une conséquence de l'idée de fonction; par le seul fait que l'électeur accomplit au nom de la société, de l'État, la fonction électorale, il a bien, si l'on veut, un pouvoir sur autrui, mais ce pouvoir il ne le tient pas de lui-même; il n'agit pas en vertu d'un droit propre; il le tient de l'État, il agit au nom de l'État, il vote parce qu'il a le droit de voter pour sauvegarder ses intérêts particuliers, mais il vote

(1) Stuart Mill. *Op. cit.*, p. 258.

(2) Bernaert. Discours cité *supra*.

aussi parce qu'il a le devoir de voter pour sauvegarder les intérêts généraux, les intérêts de l'État.

Aussi serait-il à souhaiter que le rôle social du représentant fût sans cesse devant la pensée des électeurs. Il faudrait que la fonction sociale de l'électeur même fût proclamée dans la Constitution, et surtout comprise dans la pratique. Chaque électeur est lui-même, au moment du vote, le représentant de la nation entière, qui, en lui confiant une charge, lui impose un devoir. Il doit voter non pas seulement pour lui, mais pour les autres individus et même pour la nation. Mais, combien y a-t-il d'électeurs qui comprennent que le suffrage n'est pas seulement l'exercice d'une liberté, mais l'exercice d'une autorité? Combien songent que leur vote est comparable au verdict d'un juré, avec cette différence que dans un tribunal il s'agit seulement de statuer sur le sort d'un individu, tandis que l'électeur statue sur le sort de la nation entière.

Si les désirs et les intérêts personnels n'ont rien à voir dans le verdict d'un juré, que sera-ce dans celui d'un électeur?

La conclusion de cette théorie, c'est que pour déterminer la nature du droit électoral il faut se placer successivement à deux points de vue distincts.

D'abord, envisagé au regard de l'individu, le suffrage politique est un droit, mais ce droit n'est

pas un droit absolu dont il peut disposer comme d'un droit privé, car c'est un droit public et que les droits publics partent essentiellement de l'État, tandis que les droits privés partent de l'individu. L'électeur, lorsqu'il vote, exerce un droit individuel, mais en même temps, il accomplit un devoir envers la société, envers l'État, dont il tient la fonction électorale.

CHAPITRE II

CRISE DE LA SOUVERAINETÉ NATIONALE ET DU SUFFRAGE UNIVERSEL

Le droit de suffrage est le fondement indiscutable des constitutions politiques des nations modernes. C'est, en effet, par le vote que le peuple exerce sa souveraineté en choisissant les mandataires investis des pouvoirs de gouverner et d'administrer le pays ; et il semble bien, après toutes les luttes et toutes les révolutions que l'histoire nous révèle, qu'on soit arrivé à la pratique définitive du gouvernement démocratique dont le principe est l'élection par le suffrage universel.

Mais le suffrage universel, tel qu'il fonctionne actuellement chez nous, est-il bien un organe de représentation sincère et loyale ? réalise-t-il les conditions normales du régime parlementaire ? en un mot, est-il bien adapté à la fonction qui lui incombe dans l'organisme représentatif ?

C'est ce que nous nous proposons d'examiner ici.

I. — TENTATIVES FAITES POUR ÉCHAPPER A LA
BRUTALITÉ DU NOMBRE

Tant qu'une législation ne les a pas classés ni qualifiés, les citoyens doivent être tenus pour égaux entre eux. Préférer celui-ci à celui-là, ou grouper tel ou tel ensemble, c'est déjà le résultat d'une organisation assise ou d'une coutume respectée. Là où le préjugé héréditaire, qui disait : « Tel homme en égale deux ou trois autres », est tombé sous la poussée des idées nouvelles, il faut que la brutalité du nombre règne en souveraine. Elle régnera jusqu'à ce qu'il se soit formé, dans la société, un autre préjugé, c'est-à-dire une nouvelle méthode universellement acceptée pour évaluer inégalement ces hommes extérieurement égaux.

Jusqu'à présent, toutes les tentatives faites pour échapper à la brutalité du nombre ont échoué. La Restauration et la Monarchie de juillet ont vainement cherché à donner aux riches seuls le droit de représenter toute la nation. C'est en vain, qu'en 1820, le gouvernement de Louis XVIII donna aux électeurs les plus imposés le privilège du « double vote » qui leur permettait non seulement de concourir à l'élection du député dans leur arrondissement, mais encore de se réunir au chef-lieu du département

pour y nommer un certain nombre de députés qui s'adjoignaient aux deux cent cinquante-huit élus par les conseils d'arrondissement.

C'est en vain, qu'en 1831, le gouvernement de Louis-Philippe abaissa le taux du cens. Le cens n'a pas pu s'acclimater chez nous.

Les tentatives de Chambres Hautes destinées à représenter l'aristocratie de la race, du talent ou des services rendus, n'ont pas été plus heureuses. On se rappelle comment ont disparu la Chambre des Pairs en 1848 et le Sénat du second Empire.

L'Assemblée nationale de 1871 eut, à son tour, l'idée de doter notre République d'un grand corps qui, bien qu'électif, représentât autre chose que la souveraineté brutale du nombre. Le Sénat devait être le grand Conseil des communes de France. L'opinion publique ne l'a pas compris et pour lui donner satisfaction, la loi de 1884 est revenue en arrière. En proportionnant le nombre des délégués des communes à la population de celles-ci, elle a repris pour base le nombre seul. A vrai dire, les deux Chambres procèdent du même suffrage universel et individualiste, exercé directement dans un cas et indirectement dans l'autre.

Or, il se trouve, qu'à l'usage, ce système ultra simple ne semble pas le plus parfait.

II. — ANTINOMIE ENTRE LE SUFFRAGE UNIVERSEL
ET LE RÉGIME REPRÉSENTATIF

Nous assistons, depuis quelque temps, à un spectacle bien curieux pour l'observateur politique. D'une part, on voit le principe de la souveraineté nationale et le suffrage universel, qui en découle logiquement, gagner chaque jour du terrain et s'étendre de proche en proche à la plupart des nations européennes. D'autre part, à mesure que la souveraineté du peuple et le suffrage universel s'incarnent dans les faits et dans les institutions, ils deviennent de plus en plus en butte à la discussion et à la critique.

Quand la souveraineté du peuple a semblé atteindre son point culminant par la conquête du suffrage universel, n'estimait-on pas que ce système électoral devait consacrer l'aboutissement suprême et comme le couronnement du régime représentatif? Un nombre plus ou moins restreint d'électeurs ne pouvait, disait-on, que vicier le fonctionnement naturel de ce régime, qu'entraîner la prépondérance des intérêts de classes ou de coteries sur les intérêts généraux; seul, le suffrage universel avait la vertu de réaliser les conditions normales du régime parlementaire et d'absorber les revendica-

tions exclusives des partis ou des groupes dans le large courant de la volonté nationale.

Malheureusement, les faits se sont assez vite chargés de démentir la théorie. Chez la plupart des nations qui pratiquent le suffrage universel, une antinomie de plus en plus profonde s'est produite entre ce suffrage et le régime représentatif. Les hommes d'État contemporains dénoncent à l'envi la difficulté de concilier les exigences du gouvernement représentatif avec les assemblées issues du suffrage universel, même en Allemagne où les institutions parlementaires n'existent guère que de nom, et où l'autorité du souverain, appuyée sur le prestige encore intact de l'aristocratie féodale, contre-balance l'influence de l'assemblée élue au suffrage universel.

On pourrait croire que pour remédier à cet état de choses, il suffit, par exemple, comme on l'a souvent proposé, du reste, de modifier le fonctionnement du régime parlementaire, de brider l'omnipotence du parlement en fortifiant les prérogatives du Pouvoir exécutif et en limitant celles de la Chambre, telles que le droit d'interpellation, le droit d'initiative en matière législative et financière, en soumettant les projets de loi à l'examen du Conseil d'Etat, etc...

« Mais l'exemple même de notre pays prouve
D.

« qu'on tourne ici dans un véritable cercle vicieux
« et qu'avant de modifier la marche du régime par-
« lementaire, il faudrait avoir des représentants
« susceptibles d'en saisir la nécessité et l'oppor-
« tunité. Or, ce qui distingue les mandataires de
« la nation élus au suffrage universel, c'est précisé-
« ment leur inaptitude à comprendre et à pratiquer
« les conditions normales du régime parlementaire,
« leur penchant irrésistible à enfler leurs préroga-
« tives et à se méprendre sur leur fonction véritable
« dans l'organisme gouvernemental, par suite, à
« fausser l'équilibre des pouvoirs publics. Sans
« doute, la réforme du régime parlementaire est un
« desideratum d'importance capitale ; mais elle
« dépend étroitement du régime électoral ; et ce
« serait un véritable leurre d'attendre cette réforme
« de l'initiative de la Chambre ou même du Pou-
« voir exécutif, tant qu'on n'aura pas modifié le
« mode de recrutement des assemblées parlemen-
« taires » (1).

Ainsi, se trouve mis en lumière le vice de la situation actuelle, l'antinomie profonde entre le gouvernement représentatif et le suffrage universel. Il s'agit maintenant d'en dégager les causes et d'expliquer pourquoi le vote universel, qui devrait

(1) *Revue politique et parlementaire*, 1896, t. IV, article de M. Ferneuil.

théoriquement réaliser l'idéal du régime parlementaire, n'aboutit, en fait, qu'à le mutiler et à le rendre impossible. Pour cela, il est indispensable de remonter aux origines, de suivre l'évolution historique du droit de suffrage et de constater si les conditions, qui lui ont donné naissance primitivement, subsistent encore dans nos sociétés actuelles ou si les changements survenus dans ces conditions n'empêchent pas précisément le suffrage universel de jouer le rôle d'un organe approprié à sa fonction.

Le suffrage universel n'a pas surgi de toutes pièces dans les sociétés modernes pour donner satisfaction à l'idée abstraite d'égalité. C'est une cause toute autre qui a suscité l'avènement du vote universel. Dans le clan, la tribu, la cité antique, même dans la ville ou la commune du moyen âge, le droit de suffrage n'appartenait point à l'individu, mais au groupe, parce que les individus, alors absorbés et confondus dans le groupe, étaient si semblables les uns aux autres que le besoin d'une représentation spéciale pour chacun d'eux ne se faisait point sentir et que le groupe suffisait à les représenter.

La représentation des classes, clergé, noblesse, tiers-état, symbole d'un état social déjà moins homogène et plus différencié, restait cependant

fidèle au principe de la représentation du groupe. On votait encore par ordre, et non par tête. Ce n'est qu'après la Révolution française que la représentation des individus commence à s'imposer par suite des changements considérables qu'a subis la structure interne du corps social. Désormais, l'individu prend la place de ce groupe comme unité composante, et cela, non point parce que les individus sont devenus plus égaux, plus semblables les uns aux autres, mais, au contraire, parce que leurs manières de penser, de sentir et de vouloir, beaucoup plus dissemblables et diverses que sous l'ancien régime, réclament une représentation plus large et plus étendue que celle du groupe.

L'individu, ayant acquis une personnalité plus précise et plus tranchée, ne pouvait plus se contenter de la représentation indirecte par l'intermédiaire du groupe et devait nécessairement passer au premier plan de la scène politique. Mais cette substitution de l'individu au groupe va modifier le caractère de la représentation nationale. Désormais, celle-ci, au lieu de n'embrasser qu'un nombre restreint d'individus, représentant des groupes sociaux, va comprendre le plus grand nombre possible d'individus, si, du moins, elle veut être une image complète et fidèle de l'esprit national.

Seulement, le jour où le recrutement des assem-

blées s'établissait sur la base du suffrage universel, celui-ci était tenu de remplir les conditions essentielles qui s'imposent à la représentation nationale dans l'organisme de l'état moderne. Or, ces conditions sont les suivantes : 1° l'intégralité ; 2° la proportionnalité de la représentation des divers éléments de la vie nationale ; 3° l'indépendance ; 4° la compétence des mandataires de la nation.

Or, il se trouve qu'en fait le suffrage universel actuel ne remplit guère aucune de ces conditions. Il devrait, au moins, assurer la représentation exacte du nombre puisque tous les individus majeurs sans exception sont censés prendre part au vote ; mais, malheureusement, la pratique de l'abstention vient réduire l'étendue du corps électoral et transformer le verdict du suffrage prétendu universel en l'adhésion d'une majorité plus ou moins faible, quelquefois même d'une simple minorité, puisqu'aujourd'hui plus de la moitié des électeurs, environ les trois cinquièmes, n'ont pas habituellement de représentants au parlement.

Aujourd'hui, la représentation du nombre individuel suffit bien à exprimer les intérêts particuliers des individus engagés dans l'action électorale ; mais elle reste impuissante à incarner les intérêts généraux et permanents de la nation toute entière qui dominant les individus.

Le suffrage universel se montre donc mal adapté à la fonction qui lui incombe dans l'organisme représentatif. Il s'agit maintenant de rechercher les remèdes. Ces remèdes sont suggérés par la nature même du mal, des déféctuosités qui caractérisent le fonctionnement du suffrage universel.

Tout d'abord, le suffrage universel manque à sa promesse essentielle : la représentation exacte de la majorité numérique, par suite des abstentions et de l'indifférence du corps électoral. La première réforme du suffrage universel consisterait donc à garantir la représentation, non pas de l'universalité, ce qui est pratiquement impossible, mais au moins de la majorité des citoyens par l'adoption du vote obligatoire. Le droit de suffrage n'est pas seulement, comme on le répète trop souvent, une prérogative individuelle, mais une fonction sociale qui s'impose à tous les membres d'une communauté politique dont l'État a le devoir d'assurer l'accomplissement, soit par des sanctions morales comme l'affichage à la mairie du nom des abstenants, soit plutôt par des sanctions pénales et effectives, telles que la privation des droits électoraux et les amendes.

Cette représentation plus exacte du nombre, assurée par le vote obligatoire, suffit-elle à établir le régime parlementaire sur une base solide et à

faire du suffrage universel une institution véritablement organisée? Non, dit-on, car dans le système du vote universel brut et inorganique, les individus comptent tous pour des unités égales, quelle que soit leur valeur sociale. Ce qui a justement condamné le régime du suffrage restreint, c'est qu'il subordonnait le droit de vote au cens électoral. Or, s'il n'est plus possible, dans les démocraties modernes, de fonder le droit de vote sur un privilège pécuniaire, il ne l'est pas davantage d'exclure de toute participation aux affaires publiques un citoyen quelconque, quelle que soit l'infériorité de sa situation sociale. Désormais, ce résultat est définitivement acquis que chaque citoyen doit avoir son bulletin de vote; mais en résulte-t-il que chaque citoyen ne doive posséder qu'un seul suffrage?

L'égalité de tous devant la loi n'a pas la vertu de supprimer les différences, les inégalités de valeur sociale que présentent les membres d'une communauté politique. On pourrait peut-être répondre que, s'il est facile de compter les suffrages, il l'est moins de les peser et de les jauger; qu'en tout cas, il n'existe guère de criterium positif pour procéder à cette évaluation du mérite respectif des individus et répartir, en conséquence, le nombre des suffrages. Et cependant, à regarder les choses de près, peut-

être n'aurait-on pas de peine à découvrir certains signes extérieurs qui permettraient de déterminer approximativement la valeur sociale des individus, et par suite de régler, sans arbitraire, la répartition des suffrages.

CHAPITRE III

DU VOTE PLURAL

Il s'agit, en laissant au moins un bulletin aux mains de chaque citoyen, de déterminer ceux auxquels on en attribuera plusieurs. Quel est donc le titre qui justifiera ce privilège? Le titre, à raison duquel un électeur possède deux, trois ou plusieurs voix, a été parfois appelé le « *coefficient électoral* ». Ce terme est commode et, volontiers, nous l'adoptons.

I. — COEFFICIENTS ÉLECTORAUX

Or, en fait, il n'y a guère que quatre coefficients électoraux qui aient été adoptés ou proposés. Nous allons les examiner successivement.

Le premier est le coefficient de la *richesse*. On donne plus de voix à ceux qui sont plus riches.

Le second, qui s'en rapproche beaucoup, est celui de la *situation sociale*. On ne favorise pas simplement celui qui est millionnaire, mais celui qui joue un

certain rôle dans la société, chef d'usine, chef de commerce, fonctionnaire, magistrat.

Le troisième coefficient se rapporte à *l'instruction*. On donne plus de voix à celui qui *sait* davantage. Et l'on est amené forcément à mesurer la science aux grades universitaires.

Enfin le quatrième coefficient est celui de la *famille*. On donne plusieurs voix à celui qui a une femme et des enfants.

On peut, bien entendu, mélanger ces quatre systèmes; c'est ce qu'a fait notamment la loi belge de 1893. Mais il faut d'abord les examiner successivement.

A. — *Coefficient de la richesse. — Ses inconvénients.*

Le coefficient de la *richesse* est probablement celui qui a été le plus usité, quoiqu'il ne l'ait peut-être pas été sous la forme du vote plural. Mais l'idée du cens a fait et fait encore la base de beaucoup de législations politiques. Tantôt, on ne laissait voter que les riches, comme en France sous la Restauration et sous Louis-Philippe. Tantôt on excluait simplement les pauvres en exigeant un cens minime; tel était le cas de notre Constitution de 1791; tel est encore le régime de l'Italie. Tantôt, enfin, on répartissait la population en classes suivant l'échelle des revenus,

de telle sorte que quelques riches, formant la première classe, avaient autant de pouvoir que l'immense armée des prolétaires accumulés dans la dernière classe. Ce procédé de répartition est encore pratiqué dans divers pays. C'est ainsi, notamment, que se font les élections politiques en Prusse et les élections municipales dans les grandes villes de Russie.

Pour justifier le privilège de la richesse, on fournit généralement les trois considérations suivantes :

1^o Les droits doivent être corrélatifs soit aux charges, soit aux intérêts engagés. On compare la société politique à une société par actions. Dans la société par actions, celui qui a engagé 100,000 francs est plus intéressé que celui qui n'y a mis que 1,000 francs. Sa voix doit donc valoir cent fois plus ou, tout au moins, valoir davantage. De même dans la société politique, le vote doit être proportionnel.

2^o Conforme ainsi à l'équité, le privilège de la richesse est, de plus, avantageux au corps social. En effet, le riche est essentiellement conservateur. Ceux-là seuls rêvent le désordre qui n'ont rien à y perdre et qui ont seulement la chance d'y gagner. Or, comme la paix est le premier des biens, il faut renforcer, autant que possible, les éléments conservateurs.

3^o Enfin, on fait remarquer qu'en fait la richesse ne va guère sans une certaine supériorité intellec-

tuelle et morale. Ou bien, c'est un homme besogneux qui s'est élevé à la richesse par son mérite et la richesse vaut alors comme signe du mérite; ou bien c'est un fils de famille qui, en recevant la fortune de son père, en a reçu aussi l'instruction et l'éducation supérieures dont ses revenus lui ont permis de le pourvoir.

On ne doit pas se laisser séduire par ces considérations.

Considérer l'État comme une société commerciale ou financière où ne sont engagés que des intérêts matériels, paraît une conception étroite en tout temps et véritablement dangereuse aujourd'hui.

En réalité, le pouvoir public a une double mission : il gère les intérêts matériels de la communauté quand il construit des chemins de fer, trace des routes, creuse des canaux, passe des marchés ou signe des traités de commerce. Mais surtout et avant tout, il fait des lois, c'est-à-dire impose des devoirs et octroie des droits aux millions d'êtres humains qui vivent sur le territoire. Or, les lois doivent d'abord être conformes à la justice et, en second lieu, elles doivent répondre aux besoins de la société. Supposer que le sentiment de la justice serait plus généralement répandu chez les riches que chez les pauvres serait une hypothèse tout à fait gratuite.

Quant aux besoins généraux de la société, les riches, en tant que riches, ne les connaissent pas mieux que les autres. D'autre part, il est à craindre qu'ayant la prépondérance, ils ne sacrifient à leur propre classe celle dont ils se soucient moins. L'histoire économique et sociale de notre temps justifie cette crainte. Jusqu'en 1848, nos gouvernements censitaires se sont fort peu préoccupés du petit peuple.

Les lois sociales n'apparaissent, chez nous, qu'après l'apparition du suffrage universel. Sous la monarchie de Juillet, on refusait de convertir la dette parce qu'on préférait l'intérêt des rentiers à celui des contribuables ; cette remarque a été faite par M. Leroy-Beaulieu. Le régime tout entier paraissait disposé pour fournir de places et de bourses les enfants des électeurs. Et pendant qu'on disait aux manufacturiers et aux financiers : « Enrichissez-vous », on réprimait avec la dernière énergie toutes les tentatives des ouvriers qui cherchaient à s'émanciper par l'association.

Et puis, aujourd'hui, la richesse a moins de valeur sociale qu'elle n'en avait autrefois. Elle passe très vite de main en main, de famille en famille ; elle est moins héréditaire que jadis. L'élévation et la décadence d'une même famille se succèdent avec une extrême rapidité. Et alors la sélection précieuse

que le temps produisait dans les familles où l'aisance se perpétuait n'a plus le temps de faire son œuvre au milieu de la mobilité contemporaine. La richesse représente moins qu'autrefois une aristocratie.

D'autre part, l'invasion de la fortune mobilière a contribué encore à dépouiller la richesse de son prestige. Etre riche jadis, c'était toujours posséder de grandes terres, c'est-à-dire commander à beaucoup d'hommes, subvenir à leurs besoins, porter la responsabilité de leur existence. Le riche était un seigneur. Aujourd'hui, le rentier, c'est celui dont le portefeuille est bourré de papiers, de titres. Où donc est sa seigneurie ? Où sont donc les hommes qu'il commande, qu'il fait vivre, dont il est responsable ? Quelle est donc enfin sa magistrature sociale ?

Il n'est donc plus loyal d'accorder aux riches ce qu'on refuse aux pauvres. Abstraction faite de la richesse et de la pauvreté, il faut que chacun soit admis à la délibération en sa seule qualité de citoyen.

Etre conservateur, enfin, ce peut être une qualité, s'il est préalablement entendu qu'on *doit conserver ce qui existe*. Mais, malheureusement, il n'y a pas, sur ce point, d'accord unanime. De telle sorte qu'on peut ne pas être parfaitement convaincu que l'es-

prit conservateur doit garder toujours la prépondérance, et la garder par des moyens artificiels en face de l'esprit novateur.

Au surplus, si c'est la révolution violente que l'on craint, le suffrage universel pur n'est pas fait pour justifier ces craintes. Nous le voyons à l'œuvre depuis 1848, et il est pleinement émancipé depuis 1870.

Ne disons rien de la supériorité intellectuelle qui appartient souvent aux riches, parce que ce serait anticiper sur ce que nous aurons à noter au sujet du coefficient de l'instruction.

B. — Coefficient de la situation sociale.

A raison des considérations que nous venons de présenter, on ne parle plus aussi aisément de favoriser les riches en tant que riches. On cherche la supériorité sociale. On la trouve dans la qualité de chef : chef d'usine, chef de commerce, chef d'exploitation agricole, etc....

Assurément ce titre est plus acceptable que celui de rentier. Néanmoins une démocratie ombrageuse ne consentira pas à ce qu'on accumule les bulletins de vote dans les mains de ces dirigeants. A-t-elle bien tort ? D'une part, à raison des questions qui vont se poser dans le parlement, accorder un privi-

lège aux employeurs contre les employés, c'est, en quelque sorte, prendre parti contre ceux-ci : Au point où en sont les choses, on ne saurait trop le répéter, aucune supériorité d'ordre économique ne peut plus être acceptée d'avance.

Mais, d'autre part, cela ne veut pas dire que les *autorités sociales* soient dépourvues, désormais, de tout rayonnement. Si des ouvriers sont élus parce qu'ils sont ouvriers, que de bourgeois sont élus aussi parce qu'ils sont grands propriétaires, grands commerçants, grands industriels ! Parfois leur mérite personnel est même assez mince et leur situation sociale explique seule leur succès.

Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, que le bulletin de vote jeté dans l'urne, un jour d'élection, n'est pas, à beaucoup près, le seul mode d'influence d'un homme, ni le seul moyen de défense d'une catégorie d'intérêts. Les hommes, dont nous parlons, garderont la prééminence dans les chambres de commerce, dans les syndicats agricoles, dans les conseils supérieurs établis auprès des ministères. Ils sauront se faire écouter dans les commissions parlementaires qui préparent la besogne législative ; ce n'est pas toujours la plus mauvaise part.

Quoi qu'il en soit, le système dit « *de la supériorité sociale* » ne semble pas avoir jamais eu beaucoup d'adhérents.

C. — *Coefficient de l'instruction.*

Peut-être trouverait-on plus de gens disposés à accorder des privilèges à la science. Sous Louis-Philippe, les réformistes voulaient adjoindre aux censitaires les *capacités*, c'est-à-dire les gradués de l'université : le diplôme aurait équivalu à une grosse cote d'imposition. L'engouement dont la science a été l'objet depuis 1870, depuis la légende du maître d'école prussien, aurait pu expliquer des avantages accordés aux porteurs de diplômes. Et puisque tout le monde vote, le seul avantage qu'on eût pu leur concéder, c'eût été de voter plusieurs fois.

Personne n'a eu cette idée. Un certain discrédit a, du reste, dans ces derniers temps, frappé la science ou l'instruction. Non pas, certes, que personne conteste la grandeur propre et les services de la science ; mais on se borne à croire un peu moins à l'excellence de son influence sociale.

Ce serait une grave erreur de croire que la valeur intellectuelle des hommes se mesure par les grades universitaires. Il est trop clair qu'il y a de par le monde du commerce, de l'agriculture et de l'industrie des hommes, sans titre universitaire, mais dont l'intelligence pratique se révèle cependant à tout instant. On le voit dans les chambres de commerce,

dans les tribunaux consulaires, dans les chambres syndicales : dans la vie pratique, on le voit partout. Et l'intelligence inclinée aux choses pratiques se trouve être à la fois celle que la politique requiert le plus et que les diplômes prouvent le moins.

Ce qui est important pour voter, ce n'est pas tant d'avoir de la science que du bon sens.

Et avec le bon sens, ce qu'il faut encore à l'électeur, c'est la vertu ; le législateur, impuissant à l'évaluer, s'est contenté de rejeter des comices électoraux ceux qui ont transgressé les lois pénales.

D. — Coefficient de la famille.

Il reste maintenant à examiner le quatrième coefficient électoral, le coefficient familial. C'est le seul admissible, à notre sens. Si l'on doit renoncer au vote égalitaire, si l'on veut tenter, dans cet ordre d'idées, une réforme qui ne soit point antidémocratique, il faut accorder le *vote plural aux pères de famille, mais à eux seuls*.

Rien ne serait, d'ailleurs, plus aisé à justifier que cette innovation.

II. — ORGANISATION DU SUFFRAGE UNIVERSEL PAR
LE VOTE PLURAL BASÉ SUR LA FAMILLE. — AVAN-
TAGES DE CETTE RÉFORME.

Remarquons d'abord que toute autre distinction établie entre les citoyens a quelque chose de factice et d'artificiel. Si l'on veut un cens, à quel taux l'établir? et combien les justifications sont difficiles? Car il y a des richesses plus ou moins apparentes, et la valeur relative de la richesse n'est pas partout la même. C'est une porte ouverte à l'arbitraire. Nous venons, d'autre part, d'exposer à quel point les diplômes sont impropres à donner la mesure de l'intelligence ou même de l'instruction. Il faut, pour qu'une distinction entre les citoyens soit facilement acceptée et exactement observée, qu'elle soit établie par la nature elle-même et aisément reconnaissable. Or, quoi de plus simple que de prendre le livret de famille de chaque citoyen, d'y relever le nombre de ses enfants, et de porter, sur sa carte électorale, un nombre de voix identique ou proportionnel? Avec un état civil aussi parfaitement dressé, il n'y aurait de place ni pour l'erreur, ni pour les récriminations. Les catégories seraient établies avec une rigueur tout à fait mathématique : grand avantage déjà pour une division électorale.

Quand il s'agit de la représentation proportionnelle, qui exige des calculs parfois délicats, ou quand il s'agit d'enfermer les électeurs dans des groupes professionnels, aujourd'hui bien mouvants, des hommes de bonne volonté se récrient, parfois, en disant : C'est bien compliqué ! Le peuple ne comprendra pas ! Mais, au contraire, tout le monde saurait faire une addition sur la liste d'émargement, même lorsqu'en face de chacun des noms d'électeur, il y aurait, au lieu du chiffre 1, des chiffres divers variant, par exemple, de 1 à 6. Et de même, quel est l'électeur qui ne comprendrait pas, qu'étant célibataire, il ne peut jeter qu'un bulletin dans l'urne et, qu'ayant six enfants, il peut en jeter six ? Il ne semble pas qu'on puisse être arrêté par la plus légère difficulté d'exécution.

D'autre part, il est bien évident que l'esprit le plus radicalement démocratique ne peut éprouver le moindre scrupule au sujet de cette distinction-là. Elle peut échoir à chacun de nous, riche ou pauvre, instruit ou ignorant, habile ou simple d'esprit. Or, on sait que la démocratie n'aime guère que les distinctions de ce genre. Rendre toutes les fonctions et tous les honneurs accessibles à tous, ce fut l'une des conquêtes les plus célèbres de nos pères de 1789. Tout le monde sait que le sort lui-même, si aveugle soit-il, a toujours paru, dans les démocraties, un

mode préférable à l'hérédité, pour le recrutement des magistratures. Montesquieu l'a noté chez les Grecs. Et nous voyons bien chez nous que l'homme du peuple supporte difficilement les dispenses militaires fondées sur le prétendu mérite, tandis qu'il se soumettait sans peine à l'oracle qui lui commandait de faire un an ou cinq ans de caserne.

Ce ne sont là, sans doute, que des considérations en quelque sorte négatives, qui ne suffisent pas à justifier la réforme aux yeux des penseurs ; mais, pourtant, au fond, c'est une idée éminemment juste qui inspire cette innovation.

On ne peut pas se résigner à donner au riche autant de voix qu'il a de millions, parce que la nation n'est pas une société de capitaux. Mais parce que c'est une société dont les hommes forment la base et qui déterminera les droits de ces hommes, il semblerait équitable de donner plus de voix à celui qui apporte à cette masse vivante la plus forte mise.

Ce qui importe, en effet, à la prospérité de l'État, ce n'est pas tant l'accumulation des richesses, en quelques mains, que leur équitable et heureuse répartition. Ce qui importe par-dessus tout à la grandeur de la nation, c'est le nombre et l'activité des travailleurs. Celui donc qui apporte à sa suite le plus grand nombre de futurs travailleurs est réellement celui qui fournit la plus forte mise et qui de-

vrait avoir voix prépondérante dans les délibérations.

Il n'y a environ qu'un quart de Français qui votent expressément (10 millions sur 40 millions) et les lois qu'ils font s'appliquent à tous: ces 10 millions de Français sont les mandataires de tous les autres. Puisque ces 10 millions sont égaux, entre eux, cela revient à dire que chacun d'entre eux a 4 voix : 1 pour lui et 3 pour les femmes et les enfants qui ne votent pas.

Voici, d'abord, les femmes. Le législateur va décider si elles sont les égales des hommes ou si elles leur sont inférieures. Il les assujettira plus ou moins dans les liens du mariage, suivant qu'il établira ou abolira le divorce. Il leur imposera un statut matrimonial qui sera le régime dotal ou la communauté. Il augmentera leur capacité après la séparation de corps comme l'a fait la loi de 1893 ; il leur interdira certains travaux comme l'a fait la loi de 1892. Or, tout cela se fait sans qu'aucune femme ait son mot à dire. Ce sont les mandataires légaux, les citoyens mâles qui en décident.

Quant aux mineurs, ils voteront dans 10 ou 15 ans. Mais en attendant, ce sont les électeurs d'aujourd'hui qui font leur avenir, qui fixent pour demain les voies économiques où le pays entrera, qui donnent sa forme à la société que ces enfants composeront.

Et tout cela se fait encore sans que lesdits enfants soient consultés. C'est nécessaire, il est vrai ; mais, encore une fois, il s'agit de savoir qui doit être consulté pour eux.

Le législateur a, en quelque sorté, les pouvoirs signés en blanc par ces 30 millions d'incapables. A lui de les répartir. Or, il en donne trois à chacun des citoyens mâles et majeurs. La nature et le bon sens, disent les partisans du vote plural, protestent contre une semblable répartition. Le bon sens, ajoutent-ils, indique, en effet, qu'on doit confier le mandat à celui qui est le plus intéressé à le bien remplir. Or, il est certain que le père de famille est plus intéressé que le célibataire à la confection d'une bonne loi militaire ou d'une sage loi scolaire, puisque ce sont ses enfants qui en pâtiront ou en souffriront.

Et c'est aussi bien, ce semble, le vœu de la nature que ce soit le mari et le père et non un étranger qui porte la parole au nom de sa femme et de ses enfants. La loi civile l'a toujours reconnu : pourquoi la loi politique ne l'admettrait-elle pas à son tour ?

C'est donc aux pères de famille qu'il conviendrait d'attribuer les bulletins de ceux qui ne votent pas par eux-mêmes. Cela ne paraît pouvoir souffrir aucune difficulté pour l'immense majorité d'entre eux : les femmes mariées et les enfants mineurs. Pour les voix des veuves et des filles majeures — qui sont

proportionnellement en petit nombre — il faudrait admettre qu'on les abandonnera à la représentation tacite des électeurs quelconques. Il y a donc lieu de ne les attribuer à personne en particulier.

Or, comment attribuer au père la voix de son épouse et de ses enfants ? Comment faire pour que ce soit lui et non point le célibataire qui les représente ? Il faudrait lui donner plusieurs voix, et n'en laisser qu'une seule à ce dernier.

Ce serait, peut-être, le moyen de reconnaître enfin cette vérité que la véritable unité sociale n'est pas l'homme mais la famille. C'est ce petit groupe créé par la nature et non par la loi humaine qui doit former la base de la nation. Pour cela il faut qu'il entre dans la société civile à l'état de groupe. Et cela peut avoir lieu de deux manières : ou si les chefs de famille votent seuls ; ou si les pères de famille ont, par rapport aux autres, une voix prépondérante.

N'est-il pas vrai, d'ailleurs, que ce serait là un moyen de dégager de la masse cette aristocratie morale que tous les législateurs ont cherchée ? Nous avons vu que la richesse ou les diplômes constituaient des signes inacceptables, aujourd'hui, de cette capacité supérieure. Au contraire, en préférant aux autres les pères de famille, ne trouve-

rait-on pas la solution la moins imparfaite du problème ?

Ce serait d'abord le moyen sûr, quoique indirect, de restituer à l'âge mûr la considération qu'il mérite et que nos lois égalitaires ne lui accordent pas. On vote trop tôt chez nous, dit-on. Souvent, on a remarqué, avec raison, que la majorité politique ne devrait pas précéder la pleine majorité familiale. Le jeune homme ne peut se marier sans le consentement de ses parents qu'à 25 ans. Pourquoi vote-t-il à 21 ? Ne serait-il pas désirable de corriger l'effet de cette concession faite à la jeunesse en donnant dans nos assemblées électorales la prépondérance à l'âge mûr ? C'est ce qui arriverait si le vote plural était établi. De 21 à 25 ans, bien peu d'hommes sont mariés ; presque tous les jeunes gens n'auraient donc qu'une voix. Au contraire, les hommes de 25 à 40 ans sont mariés et pères de famille, par conséquent ceux-là auraient plusieurs voix.

Même en laissant de côté le nombre des années, qui ne sait ce que la responsabilité d'une famille à élever ajoute de sérieux et de gravité à toute la vie du père de famille ? Souvent la pensée de ses enfants, le souci de leur avenir retient le père de famille sur la voie du mal et le pousse au labeur honnête. Pourquoi cette inspiration salutaire ne lui dicte-

rait-elle pas ses votes ? Et, bien entendu, il ne suffirait pas de citer quelques faits contraires pour détruire une vérité observée partout depuis des siècles. Si l'on oppose masse à masse, il n'est pas douteux que celle des célibataires sera très inférieure à l'autre en sagesse et en moralité.

Quelqu'un s'aviserait-il de trouver excessifs les honneurs ainsi prodigués à la paternité et au mariage ? On pourrait répondre que ces deux grandes choses ont bien besoin d'être relevées ! Les uns après les autres, tous nos sociologues constatent et déplorent la dépopulation de la France. De généreux économistes ont même fondé une ligue pour y remédier. On peut s'étonner qu'entre autres remèdes, ils n'aient pas songé à celui-là. Certes, on ne doit pas supposer qu'il suffise de la perspective du vote multiple pour pousser les Français à procréer comme les Allemands. Mais, du moins, est-il évident qu'aucun encouragement n'est à négliger. Les lois ont une action puissante sur les mœurs. Que le législateur commence donc par inculquer au peuple le respect de la paternité ; qu'il honore publiquement les familles fécondes. Dans son ouvrage la *Dépopulation en France*, M. René Gonnard n'a pas laissé échapper cette considération. Après avoir réprouvé le remède trop énergique qui consisterait à enlever le vote aux

célibataires, il ajoute, en effet : « ce qui serait plus
« raisonnable, sans avoir peut-être beaucoup plus
« d'effet, ce serait un système de vote plural attri-
« buant à chaque père de famille un nombre de
« voix égal au nombre de ses enfants (ou de ses
« enfants mâles) mineurs en plus de sa voix propre.
« On arriverait ainsi à donner dans l'Etat une
« importance plus grande à la partie la plus saine
« et la mieux pondérée de la nation. Est-il juste
« que le célibataire, qui ne vit que pour lui, exerce
« autant d'influence par un vote que le père de
« famille au sort duquel est subordonné le sort de
« cinq, six, dix autres personnes? » (1)

M. Ferneuil, dans *la Revue politique et parlementaire*, se déclare ouvertement en faveur du vote plural des chefs de famille et le justifie par les raisons que nous avons invoquées nous-même :

« A regarder les choses de près, dit-il, on n'a pas
« de peine à découvrir certains signes extérieurs
« qui permettent de déterminer, approximative-
« ment, la valeur sociale des individus, et, par
« suite, de régler, sans arbitraire, la répartition
« des suffrages.

« Par exemple, croit-on que la famille ne confère

(1) René Gonnard. *La dépopulation en France*, p. 111. Thèse de 1898.

« pas au chef, chargé de l'élever, un tout autre
« degré de responsabilité sociale qu'au simple celi-
« bataire, et le premier ne présente-t-il pas à la
« communauté politique, dont il fait partie, des
« garanties de moralité bien plus sérieuses que le
« second, précisément parce qu'il ne dépend pas
« que de lui seul, parce qu'il tient à quelque chose
« et est rattaché à un groupe ? »

Plus loin, il ajoute :

« Le double droit de vote accordé au père de
« famille constitue-t-il réellement un privilège,
« quand il suffit, pour l'acquérir, d'assumer la
« charge d'une famille et de faciliter ainsi la solution
« de ce problème de la dépopulation, si redoutable
« pour les nations comme la France, dont la nata-
« lité diminue avec une inquiétante régularité ? Du
« moment où le patron et l'ouvrier, où le riche et
« le pauvre, où le citadin et le paysan peuvent éga-
« lement posséder deux suffrages à la condition de
« donner des enfants à leur pays, tout vestige
« d'inégalité de classe et de situation sociale ne
« disparaît-il pas ? » (1)

Il reste, à vrai dire, une objection, la moins fondée en raison, mais la moins réfutable : Pour-

(1) Ferneuil. *La crise de la souveraineté nationale et du suffrage universel*, *Revue politique et parlementaire*, 1896, IV, p. 500, 501, 502.

quoi faire, aujourd'hui, ce qu'on n'a pas fait hier ? Cet obstacle, c'est la routine. Pourtant, il n'est pas impossible de découvrir des législations qui accordent plus de crédit que la nôtre aux pères de famille. C'est ainsi que, dans l'Amérique espagnole, il est généralement admis que le mariage émancipe au point de vue électoral. Dans la Bolivie, l'Équateur, Costa-Rica, l'âge légal et ordinaire de la capacité électorale est de vingt ans. Dans le Mexique, le Pérou, l'Uruguay, l'âge légal est de vingt-un ans. Mais, dans ces mêmes pays, on peut voter à l'âge de dix-huit ans, si l'on est marié. Au Chili, l'âge ordinaire est de vingt-cinq ans pour les célibataires et de vingt-un ans pour l'homme marié. Au Portugal, on ne vote qu'à vingt-cinq ans, ce qui est déjà fort sage ; mais, à l'âge requis, il faut joindre l'une ou l'autre de ces deux qualités : ou bien savoir lire et écrire, ou bien être père de famille. La paternité relève de la déchéance de l'ignorance. On trouve, enfin, dans la République d'Andorre, une vieille coutume éteinte ailleurs et survivante seulement dans cette vallée perdue : seuls, les chefs de famille sont électeurs. Il est vrai que les élections d'Andorre ne ressemblent guère aux nôtres.

CHAPITRE IV

DES PRINCIPAUX SYSTÈMES DE VOTE PLURAL PROPOSÉS OU ADOPTÉS

Le vote plural ne semble donc pas avoir, comme on se plaît à le répéter, le caractère d'un simple expédient politique ; il semble même faire partie intégrante de l'organisation du suffrage universel et des conditions normales d'une démocratie bien organisée, bien ordonnée.

Aussi la Belgique n'a-t-elle pas hésité à se l'approprier ainsi que le vote obligatoire, quand elle a voulu acclimater chez elle le principe du suffrage universel. Le vote plural n'existe même que d'hier en Belgique. Il n'a pas été établi comme une réforme du suffrage universel ; il en est la première forme puisqu'il a été institué pour remplacer le vieux système censitaire.

Mais, dira-t-on, les Belges n'ont guère eu de peine à adopter le vote plural, parce que le suffrage

universel n'existait pas chez eux antérieurement et que le vote plural pouvait leur paraître comme un progrès réalisé sur le suffrage censitaire qui, jusqu'alors, servait de base à la Constitution nationale. La situation est bien différente en France, et comment faire accepter par l'opinion publique le vote plural dans un pays qui vit depuis cinquante ans sous le régime du suffrage universel ?

Cet argument des adversaires du vote plural ne nous semble guère tenir devant la réalité des faits. « Ainsi, parce qu'en 1848 la France a commis l'im-
« prudence d'adopter brusquement un système
« électoral auquel elle était moins préparée que
« toute autre nation, et quand les résultats de cette
« expérience téméraire s'aggravent chaque jour
« davantage au point de vue de l'instabilité gouver-
« nementale et de l'abaissement du niveau des
« assemblées représentatives, ce pays resterait
« éternellement rivé au suffrage universel inorga-
« nique, et il lui serait interdit de profiter des
« leçons de l'histoire pour adopter un système
« électoral plus rationnel, plus pondéré, s'inspirant
« non pas seulement de dogmes abstraits, mais
« des nécessités pratiques et des besoins de la vie
« nationale !

« Si l'opinion publique, insuffisamment éclairée,
« résiste encore à un pareil changement, n'in-

« combe-t-il pas à ses guides naturels, aux pen-
« seurs, aux publicistes, aux hommes d'État de l'y
« préparer et de lui indiquer les moyens de
« substituer au régime simpliste et élémentaire du
« suffrage inorganique l'organisation plus complexe
« et plus avancée d'une démocratie qui, tout en
« faisant au nombre sa part, entend y adjoindre
« l'influence légitime de l'éducation intellectuelle et
« morale? » (1)

I. — SYSTÈME DE VOTE PLURAL PROPOSÉ

PAR STUART MILL

Le vote plural, adopté en 1893, en Belgique, a été inspiré par les idées émises par Stuart Mill, dans son gouvernement représentatif, sur *l'extension du suffrage*.

La question du système représentatif, tel que l'entend Stuart Mill, est celle du gouvernement par les gouvernés.

Stuart Mill est partisan du suffrage universel.
« Il est, dit-il, absolument nécessaire, dans la con-
« ception étendue et élevée d'un bon gouvernement,
« que le suffrage soit répandu aussi largement ».

Mais il ajoute :

(1) Ferneuil. *Loc. cit.*, p. 502-503.

« Sous cet état de choses, la grande majorité des
« votants dans la plupart des pays et très certai-
« nement dans celui-ci (l'Angleterre) se composerait
« de travailleurs manuels et le double danger, celui
« d'un niveau trop bas d'intelligence politique, et
« celui d'une législation de classe, continuerait
« d'exister à un degré considérable ».

Aussi Stuart Mill se préoccupe-t-il des moyens à employer pour remédier à cet état de choses, et il demande « qu'un rang plus élevé soit assigné aux
« suffrages de ceux dont l'opinion mérite plus de
« considération.

« N'avoir pas de voix dans les affaires générales
« est une chose; voir accorder aux autres une voix
« plus puissante, à cause d'une capacité plus grande
« pour la direction des intérêts communs, est une
« autre chose. Les deux choses ne sont pas seule-
« ment différentes, elles sont incommensurables.
« Chacun a le droit de se sentir insulté, de n'être
« compté pour rien et d'être regardé comme n'ayant
« nulle valeur. Personne, si ce n'est un sot, et un
« sot d'une espèce particulière, ne peut se sentir
« offensé parce qu'on reconnaît qu'il y en a d'autres
« dont l'opinion et même dont le désir sont autre-
« ment à considérer que son opinion et son désir.
« N'avoir pas de voix sur ce qui est en partie votre
« affaire, est une chose dont personne ne s'accom-

« modera volontiers; mais quand ce qui est en partie
« l'affaire d'un homme est aussi en partie l'affaire
« d'un autre; quand cet homme sent que cet autre
« entend l'affaire mieux que lui, voir compter l'opi-
« nion de l'autre pour plus que la sienne, ne le sur-
« prend pas et lui paraît d'accord avec la marche
« ordinaire des choses sur tout autre sujet ».

Mais Stuart Mill s'empresse d'ajouter qu'il regarde comme totalement inadmissible « même à titre de
« pis-aller temporaire », que la supériorité d'in-
fluence soit donnée d'après la *richesse* :

« Je ne nie pas, dit-il, que la richesse ne soit une
« espèce de témoignage. Dans la plupart des pays,
« l'éducation, quoiqu'elle ne soit nullement propor-
« tionnée aux richesses, est ordinairement meil-
« leure chez la portion la plus riche de la société que
« chez la portion la plus pauvre; mais le criterium
« est si imparfait, le hasard fait tellement plus que
« le mérite pour élever les hommes dans le monde
« et il est si impossible à une personne qui a acquis
« un degré quelconque d'instruction de s'assurer un
« degré d'élévation analogue sur l'échelle sociale,
« que cette base du privilège électoral a toujours été
« et sera toujours odieuse au suprême degré. Si l'on
« rattachait la pluralité des votes à quelque qualité
« pécuniaire, non seulement la chose en elle-même
« serait sujette à objection, mais ce serait une ma-

« nière sûre de compromettre le principe et d'en
« rendre impossible l'application permanente ».

Donc, tout en admettant le vote plural, Stuart Mill ne veut pas qu'on lui donne la richesse comme base. « L'unique bonne raison, dit-il, qu'on ait de
« compter le vote d'une personne pour plus que
« l'unité, c'est la *supériorité mentale de l'individu*. »

Ce que veut Stuart Mill, en résumé, c'est que l'« *intelligence se fasse nombre* », pour employer l'expression de son traducteur, M. Dupont-White. Stuart Mill constate que ce qui manque, ce sont des moyens approximatifs pour établir cette supériorité. Et il le regrette.

« S'il existait, dit-il, quelque chose comme une
« éducation réellement nationale, ou un système
« d'examen général digne de confiance, l'éducation
« pourrait être prise comme criterium direct. Faute
« de cela, la nature de l'occupation d'une personne
« est une espèce de témoignage. Un maître est plus
« intelligent qu'un ouvrier; car il faut qu'il tra-
« vaille avec sa tête et pas seulement avec ses mains.
« Un contre-maître est généralement plus intelli-
« gent qu'un ouvrier ordinaire, et un ouvrier, dans
« les métiers d'adresse, l'est plus qu'un ouvrier
« dans les métiers grossiers. Un banquier, un négoc-
« ciant ou un manufacturier sera probablement plus
« intelligent qu'un boutiquier parce qu'il a des in-

« téréts plus étendus et plus compliqués à diriger ».

Et alors, à toute personne qui aurait, au moins pendant trois ans, exercé une de ces fonctions supérieures, Stuart Mill propose de donner *deux ou trois votes*.

Il demande également qu'on applique la même règle « aux gradés des universités et même à ceux
« qui peuvent prouver qu'ils ont fait d'une manière
« satisfaisante les études exigées par une des écoles
« où l'on enseigne les plus hautes branches de la
« science, pourvu qu'on soit assuré que l'enseigne-
« ment est réel et que ce n'est pas un pur pré-
« texte. »

Stuart Mill ne voudrait cependant pas que la pluralité des votes « fût poussée assez loin pour que
« ceux qui possèdent le privilège ou que la classe
« à laquelle il appartient principalement, pût, au
« moyen de ce privilège, l'emporter sur tout le reste
« de la communauté ».

Non, il veut que le plus pauvre individu dans la communauté puisse réclamer ce privilège s'il est capable de prouver que, malgré toutes les difficultés et tous les obstacles, il y a droit par son intelligence.

Tel est le système de vote plural de Stuart Mill, avec l'*intelligence* ou plutôt les « *capacités* » pour base.

« Jusqu'à ce qu'on ait trouvé, dit Stuart Mill,
« et jusqu'à ce que l'opinion populaire soit disposée
« à accepter un mode de vote plural, qui assigne à
« l'éducation, comme telle, le degré d'influence su-
« périeure qui suffit à contrebalancer le poids nu-
« mérique de la classe la moins cultivée, jusque-là
« les bienfaits d'un suffrage complètement univer-
« sel seront toujours accompagnés, à ce qu'il me
« semble, d'une source de maux plus qu'équiva-
« lente ».

Aussi, Mill voudrait-il voir ses concitoyens se rendre à ses raisons et accepter le système de vote plural qu'il préconise.

Malheureusement, « le vote plural, dit-il, quoi-
« qu'on le pratique tant aux élections de paroisse
« que pour choisir les administrateurs de la loi des
« pauvres, est chose si peu familière pour les élec-
« tions du parlement, qu'il n'y a guère de chance
« pour qu'on l'adopte promptement ni volontiers ».

Enfin, dit en terminant Stuart Mill sur la ques-
tion du vote plural, « le temps n'est pas venu de met-
« tre à exécution de pareils plans et je ne voudrais
« pas être lié par les propositions que j'ai émises.
« Mais, selon moi, il est évident que c'est dans cette
« direction que se trouve le véritable idéal du gou-
« vernement représentatif, et que s'y acheminer
« par les meilleures combinaisons pratiques qu'on

« puisse trouver, c'est préparer le véritable pro-
« grès politique » (1).

A l'époque où écrivait Stuart Mill, le vote plural était admis, en effet, dans les élections de paroisse. On accordait aux électeurs de 1 à 6 voix, selon leur fortune. Mais, tout récemment, en 1894, une loi décida qu'à l'avenir, pour les élections de cette nature, comme pour toutes les autres élections, du reste, l'électeur n'aurait plus qu'une seule voix.

A l'occasion de la deuxième réforme, en 1867, on s'efforça également, mais en vain, d'introduire le principe du vote plural dans les élections politiques anglaises.

II. — SYSTÈME BELGE. — ÉTUDE DE LA LÉGISLATION ÉLECTORALE DE 1894

Le vote plural, proposé par Stuart Mill, a été adopté, en 1893, en Belgique, mais avec certaines modifications.

Stuart Mill voulait, en effet, le vote plural pour résister au nombre, mais il ne le motivait pas par la richesse qui expose à trop de critiques théoriques; il le motivait par la présomption d'études faites, de profession exercée. Les Belges, au contraire, tout

(1) Stuart Mill. *Le gouvernement représentatif*, traduction Dupont-White, p. 222 et suivantes.

en suivant ces idées, n'ont pas, comme Stuart Mill, exclu la richesse : ils ont donné le vote plural à raison de la capacité et de la richesse combinées avec des éléments d'âge et de famille.

Lors de la grave discussion, ouverte en 1893 devant les Chambres belges, sur la revision de la Constitution, pendant laquelle la Chambre des Représentants écarta, en même temps, le projet de loi présenté par M. de Smedt de Borman sur la représentation proportionnelle, et une proposition des députés de la gauche sur l'introduction du suffrage universel, on craignit un moment que l'impuissance parlementaire, manifestée par ces votes négatifs, ne servît de prétexte à des troubles sérieux dans la rue : un député, M. A. Nyssens, partisan de la représentation proportionnelle, et devenu ministre, dans la combinaison qui remplaça M. Bernaert, proposa comme moyen d'aboutir à une revision modeste, l'expédient du vote plural, qui fut adopté et devint l'art. 47 de la Constitution révisée.

Voici cet article :

« Art. 47. — Les députés à la Chambre des Re-
« présentants sont élus directement dans les condi-
« tions ci-après :

« Un vote est attribué aux citoyens âgés de 25 ans
« accomplis, domiciliés depuis un an au moins dans

« la même commune, et qui ne se trouvent pas dans
« l'un des cas d'exclusion prévus par la loi.

« Un vote supplémentaire est attribué à raison
« de chacune des conditions suivantes :

« 1^o Être âgé de 35 ans accomplis, être marié ou
« veuf, ayant descendance légitime, et payer à l'État
« au moins 5 francs d'impôt du chef de la contribu-
« tion personnelle sur les habitations ou bâtiments
« occupés, à moins qu'on en soit exempté, à raison
« de sa profession.

« 2^o Être âgé de 25 ans accomplis et être pro-
« priétaire :

« Soit d'immeubles d'une valeur d'au moins deux
« mille francs, à établir sur la base du revenu ca-
« dastral, ou d'un revenu cadastral en rapport avec
« cette valeur ;

« Soit d'une inscription au grand-livre de la
« dette publique, ou d'un carnet de rente belge à la
« Caisse d'épargne d'au moins cent francs de
« rente.

« Les inscriptions et carnets devront appartenir
« au titulaire depuis deux ans au moins.

« La propriété de la femme est comptée au mari,
« celle des enfants mineurs au père.

« 3^o Deux votes supplémentaires sont attribués
« aux citoyens âgés de 25 ans accomplis, et se trou-
« vant dans un des cas suivants :

« *A.* — Être porteur d'un diplôme d'enseignement supérieur, ou d'un certificat homologué de fréquentation d'un cours complet d'enseignement moyen du degré supérieur, sans distinction entre les établissements publics ou privés.

« *B.* — Remplir ou avoir rempli une fonction publique, occuper ou avoir occupé une position, exercer ou avoir exercé une profession privée, qui impliquent la présomption que le titulaire possède au moins les connaissances de l'enseignement moyen du degré supérieur. La loi détermine ces fonctions, positions et professions, ainsi que, le cas échéant, le temps pendant lequel elles auront dû être exercées ou occupées.

« Nul ne peut cumuler plus de trois votes ».

La nouvelle loi belge classe, comme on le voit, les électeurs politiques en deux catégories : 1° la masse générale composée des électeurs ayant 25 ans d'âge et un an de résidence dans leur commune, que l'on peut appeler les électeurs simples à un suffrage ; 2° des électeurs plus ou moins nombreux, triés dans cette masse, auxquels, par un privilège motivé sur l'âge, le mariage, l'existence d'enfants, une instruction supérieure ou un chiffre élevé de contributions, la loi confère un ou deux suffrages supplémentaires.

Présenté comme expédient par son auteur, adopté comme expédient par les Chambres, le suffrage plural simple, destiné surtout, dans l'esprit de ceux qui l'ont voté, à barrer la route au suffrage universel, a fonctionné sans amener de changement appréciable dans la composition des Chambres, et sans exercer d'action sensible sur les grands courants politiques qui existent depuis longtemps dans le pays.

« La loi Nyssens est un écho très affaibli des
« législations électorales de la Prusse, de l'Autriche
« et de la plupart des États allemands qui divisent
« encore les corps électoraux d'où sortent les
« chambres basses ou les conseils municipaux des
« peuples germaniques, en catégories, sans solida-
« rité organique entre elles, légalement et réelle-
« ment distinctes, nommant chacune séparément
« leurs représentants propres dans les conseils
« électifs » (1).

La loi belge de 1893 est intéressante en ce qu'elle est la seule loi moderne qui ait posé le principe du vote plural. Mais l'application qu'elle en fait est trop restrictive. La part faite à la famille est, en effet, trop minime, à notre sens. Le père de famille

(1) Séverin de la Chapelle. *De la vraie représentation politique*, p. 334.

n'obtient sa voix supplémentaire qu'à trente-cinq ans : beaucoup, à cet âge, ont trois ou quatre enfants. Eût-il dix enfants ou n'en eût-il qu'un seul, il n'a toujours qu'une voix de plus : ce qui est peu fait pour honorer et encourager les familles fécondes. D'autre part, on exige encore un cens, même de ce père de dix enfants, comme si la contribution en hommes ne pouvait équivaloir à la contribution en écus. Enfin, on peut ne pas avoir la même confiance que les Belges, et nous avons vu plus haut pourquoi, dans la valeur morale des intellectuels.

Seulement, on s'explique que cette législation ait été saluée là-bas comme un progrès, quand on songe à celle qu'elle a remplacée. Avant 1893, il y avait encore un pays légal, comme sous notre monarchie de juillet. Il fallait payer 42 fr. 50 d'impôt pour voter, et il n'y avait que 130,000 électeurs.

La base de la représentation a été singulièrement élargie, puisqu'il s'en trouve 1,370,000 aujourd'hui. C'est donc bien dans un sens démocratique que le mouvement s'est effectué.

On trouve dans une communication, faite par M. Nyssens au Congrès de l'Union de la Paix sociale, les renseignements que voici sur la répartition des voix : « Déduction faite des incapables et des indignes, il y a 1,370,000 électeurs de 25 ans. Le « vote plural ajoute à ce chiffre environ 800,000

« voix supplémentaires. Total, 2,110,000 voix. Il y
« a 850,000 électeurs à une voix, 294,000 à *deux*
« voix (ou bien, du chef de la petite propriété mo-
« bilière ou immobilière, ou bien, à titre de pères
« de famille, mariés sans enfants ou veufs avec en-
« fants); 223,000 électeurs à *trois* voix (pères de fa-
« mille, propriétaires de 2,000 francs; ou bien,
« études moyennes complètes). Total : sur 2,110,000,
« il y a 850,000 voix unitaires, et environ 1,300,000
« voix plurales » (1).

Au mois de juin 1899, un projet de réforme électorale fut présenté aux Chambres par le ministère Vandenpeereboom. Il introduisait la représentation proportionnelle (la R. P.), mais d'une manière telle qu'elle ne devait profiter qu'aux circonscriptions catholiques et non au parti libéral condamné ainsi à être perpétuellement en minorité. D'où le mouvement de protestation et d'indignation qui s'est manifesté dans tout le pays, même dans le camp catholique. Les démonstrations populaires ayant pris, en divers endroits, mais surtout à Bruxelles, les proportions d'une émeute, en sorte qu'une révolution était à craindre, M. Vandenpeereboom capitula. Le 4 juillet, il annonça à la Chambre que le gouvernement, sans renoncer à son projet, con-

(1) *Réforme sociale*, 1895, t. II, p. 67.

sentait à ce qu'il fût renvoyé, avec les autres projets d'initiative parlementaire, à une commission de quinze membres dans laquelle tous les partis seraient représentés. Ce fut le signal d'un apaisement général. La commission des XV se mit l'œuvre et, le 31 juillet, elle formula ses conclusions. Non seulement le projet du gouvernement fut repoussé par 8 voix contre 8 abstentions (la commission, dite des XV comprenait, en réalité, 16 membres), mais, en outre, tous les autres projets subirent le même sort. — Telle était la situation au 1^{er} août.

Cette situation comportait la retraite du cabinet Vandenpeereboom. Non seulement, en effet, il était battu personnellement, puisque son projet avait été rejeté; mais, en outre, le rejet de tous les autres projets créait une situation trop délicate pour que le gouvernement pût y faire face. M. Vandenpeereboom et ses collègues donnèrent donc leur démission, le 1^{er} août, et le roi chargea de former un ministère M. de Smedt de Nayer qui avait fait partie du cabinet Vandenpeereboom, mais qui s'en était séparé, ne voulant pas suivre son chef dans son entreprise électorale.

Au point de vue purement politique, la ligne de conduite du gouvernement lui était dictée par les événements qui avaient présidé à sa naissance. Aussi, dans sa déclaration aux Chambres, M. de Smedt

de Nayer annonça-t-il qu'il adopterait comme base de sa réforme électorale, l'application complète de la R. P. Effectivement, il présenta à la Chambre un projet de loi qui s'inspirait, sauf quelques modifications, de celui qu'avait élaboré M. Théodore, député catholique indépendant de Bruxelles, lequel projet était basé lui-même sur l'application de la R. P. à tout le pays. Le but poursuivi était, disait M. de Smedt de Nayer, « de placer au point de vue du mécanisme « électoral, tous les électeurs sur le pied d'une « parfaite égalité et de leur sauvegarder à tous la « plus entière liberté » Ce projet, soumis à l'examen des sections de la Chambre, a été accepté par elle, mais dans des conditions assez défavorables. Il n'a réuni que 65 voix contre 51 et 12 abstentions. Le succès tout relatif s'explique par ce fait que le projet avait contre lui non seulement les catholiques intransigeants de l'école de M. Wœste, mais aussi les socialistes et bon nombre de libéraux qui ne sont pas satisfaits de la R. P. et voudraient greffer sur elle le suffrage universel (S. U.) pur et simple. R. P. — S. U., voilà leur formule exprimée à la manière belge.

La discussion de la réforme électorale a commencé par un débat sur la prise en considération d'une proposition de revision de l'article 47 de la Constitution. Cette proposition formulée par le chef du

parti socialiste, M. Vandervelde, avait pour but l'établissement du suffrage universel pur et simple, c'est-à-dire l'abolition du vote plural.

« Le débat a été très vif, très passionné : il a
« prouvé combien est violente, dans ce moment et
« dans ce pays, la lutte, non seulement des partis,
« mais des classes. La crise que traverse la Belgi-
« que est, en effet, sociale autant que politique. Ce
« sera le mérite du chef du nouveau cabinet, M. de
« Smedt de Nayer, de l'avoir compris et d'avoir
« proposé une réforme électorale qui donne à chaque
« parti, et par conséquent à chaque classe, la fa-
« culté d'être représentés au parlement selon la pro-
« portion exacte de leur force numérique dans le
« pays » (1).

Au vote, la proposition de M. Vandervelde fut repoussée par 59 voix contre 31 et 4 abstentions.

LE SYSTÈME DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE ADOPTÉ EN BELGIQUE

La Chambre des Représentants de Belgique a voté, le 25 novembre dernier, le projet de loi présenté par le cabinet de Smedt de Nayer qui établit la représentation proportionnelle, c'est-à-dire qui

(1) Rapport de M. Gérard, ministre de France en Belgique (septembre 1899).

assure à chaque parti, dans la répartition des sièges parlementaires, le nombre de députés auquel lui donne droit le chiffre des voix qui sont allées à lui.

La discussion a été longue et, jusqu'au dernier moment, l'adoption est demeurée incertaine; elle n'a eu lieu qu'à la majorité de 70 voix contre 63 et 8 abstentions. Bien des libéraux qui se méfiaient du présent du ministère et du maintien du vote plural, et tous les socialistes, qui n'admettaient la représentation proportionnelle que sur la base du suffrage universel pur et simple, ont contribué à constituer la minorité hostile au projet.

C'est un événement qui n'intéresse pas seulement la Belgique, mais tous les pays de régime parlementaire. C'est un pas considérable fait dans la voie de l'organisation de la représentation, de la représentation exacte et sincère du suffrage universel.

Sans doute, le projet du cabinet de Smedt de Nayer ne donne pas toute satisfaction aux partisans absolus d'une représentation mathématique des suffrages et des mandats. Le vote plural, héritage du cabinet Bernaert, tend, en effet, tel qu'il fonctionne en Belgique, à l'heure actuelle, à vicier les résultats de la proportionnalité. Mais les grandes réformes ne se réalisent pas tout entières en un seul jour.

La réforme électorale établissant la représentation proportionnelle n'a été votée, nous venons de le voir, que par 70 voix contre 63 et 8 abstentions. C'est peu, en comparaison des majorités qu'ont recueillies les dispositions essentielles du projet, même les plus combattues; mais, pour ces dispositions, les députés socialistes, partisans de la R. P., avaient apporté leur concours au Gouvernement, tandis qu'au vote final, la tactique adoptée par M. Vandervelde, le chef du parti socialiste, pour ne pas compromettre l'unité de son parti, voulait qu'il votât contre l'ensemble d'une loi dont il est partisan et à laquelle il a, en somme, collaboré.

M. Furnémont, un député socialiste, a lu, avant le vote, une déclaration solennelle portant que le parti ouvrier allait entamer immédiatement une campagne en faveur de l'abolition du vote plural.

Des quarante-cinq ou cinquante députés libéraux que la R. P. va faire entrer à la Chambre, les socialistes supposent que quarante ou quarante-cinq seront partisans du suffrage universel et ils espèrent que les conservateurs constatant que, sous le règne de la R. P., le vote plural ne leur donne guère que deux ou trois sièges de plus que leur part légitime, se rallieront au programme libéral tendant à la proclamation du suffrage universel pur et simple.

Le Sénat, avant d'aborder l'examen de la repré-

sentation proportionnelle, a entendu, le 7 décembre dernier, M. Paul Janson, sénateur progressiste de Liège, développer une proposition de revision de la Constitution, visant l'abolition du vote plural, l'établissement du suffrage universel, uniforme pour toutes les élections, et l'admission à l'éligibilité sénatoriale des citoyens qui ne paient pas le cens de 1.200 francs, exigé des sénateurs actuels, à l'exception de ceux qui sont élus par les collèges provinciaux.

Par 47 voix, contre 16 et 7 abstentions, le Sénat belge a repoussé la proposition de M. Paul Janson.

Par contre, la loi établissant la représentation proportionnelle a été définitivement votée au Sénat par 64 voix contre 26 et 6 abstentions. Cette majorité de 38 voix compense, pour le gouvernement, la très faible majorité qu'il avait eue à la Chambre. Il est vrai qu'à la Chambre, nous l'avons vu plus haut, un grand nombre de votes hostiles étaient des votes de discipline émis par des socialistes et des progressistes qui désiraient, cependant, très vivement l'avènement de la R. P. et le vote de la loi dont ils avaient contribué, de toutes leurs forces, à faire passer les articles les plus menacés.

Ce qui ressort de la discussion du Sénat belge, c'est le ralliement de la gauche au suffrage universel pur et simple et l'imminence du ralliement des

éléments raisonnables de la droite à cette réforme que certains prétendent, désormais, inévitable.

III. — SYSTÈME DE VOTE PLURAL PROPOSÉ PAR M. HENRI
LASSERRE

Et maintenant, les principes étant posés et les comparaisons établies, il resterait à formuler, en articles de loi, la réforme que nous demandons. Sans aller jusque-là, on peut, tout au moins, essayer d'indiquer ce que pourrait contenir le nouveau projet de loi électorale.

Suivant l'importance qu'on attachera à telle ou telle des considérations que nous avons fait valoir, on pourra être conduit à des applications très différentes ; signalons ici ces différences.

Supposons d'abord qu'on parte de ce point de départ, que tous les Français, quels que soient leur âge et leur sexe, doivent être représentés, on arrivera aux conséquences suivantes :

Les citoyens, mâles et majeurs, voteront d'abord pour eux au moyen de leur bulletin individuel. Puis les femmes mariées et les enfants mineurs auront droit chacun à un bulletin : c'est le mari et le père, mandataire légal, qui le remplira et le portera dans l'urne. Resteront ensuite les filles majeures et les veuves. Celles-ci n'auront plus de mandataire légal ;

elles choisiront pour mandataire contractuel un citoyen quelconque, à qui elles confieront leur bulletin.

Ce système, rigoureusement logique, a été proposé par M. Henri Lasserre, dans un ouvrage publié en 1873, la *Réforme et l'organisation du suffrage universel*.

M. Henri Lasserre propose pour l'organisation du suffrage universel le cadre du collège national unique, et divise les électeurs en deux grandes catégories : les électeurs primaires ou simples, qui n'ont qu'une voix, et les électeurs éligibles ou pluraux qui en ont plusieurs. Il divise, d'ailleurs, la représentation nationale en deux Chambres, toutes deux nommées dans des élections à plusieurs degrés, qui ont pour but de ramener successivement le nombre des électeurs éligibles au nombre des mandats à conférer, en opérant le déversoir ascensionnel des suffrages de degré en degré, jusqu'à ce que les électeurs du degré supérieur fassent entre eux, au nom de tous les autres, les choix définitifs des élus.

La première Chambre, représentant les personnes, serait nommée par tous les électeurs, sans condition de cens, ayant un vote personnel, et, en outre, autant de votes qu'ils représentent de personnes incapables, femme ou enfants mineurs. Un père de famille de douze enfants aurait pour lui, sa femme et

ses enfants mineurs, quatorze voix, et devrait déposer dans l'urne quatorze bulletins. *C'est le vote plural simple.*

La seconde Chambre, représentant les intérêts, serait nommée par les seuls électeurs censitaires inscrits aux rôles des contributions.

Le contribuable, payant de 1 franc à 10 francs d'impôts, aurait une voix; de 10 à 100, dix voix; de 100 à 1,000, cent voix; et ainsi de suite. Les contribuables pourraient, du reste, déposer, à leur gré, des bulletins de couleur différente, suivant la catégorie à laquelle ils appartiennent, en portant sur leur bulletin le nombre de noms pour lequel ils auraient droit de voter ou déposer autant de bulletins de couleurs de la catégorie inférieure qu'ils paieraient de fois 10 francs d'impôts. *C'est un vote plural censitaire.*

Les électeurs primaires, pour chaque Chambre, nommeraient, entre eux, par vote à la commune, 30,000 électeurs-mandataires, qui se réduiraient, par un second scrutin, fait aussi dans la commune, à 3,000 mandataires éligibles; puis ces 3,000 mandataires éligibles se transporteraient au bureau national central, pour se réduire, par des scrutins successifs, à 1,500, 750, et 360, nombre des membres de chaque Chambre. Pour cette élection définitive, les 3,000 mandataires éligibles n'au-

raient pas, du reste, l'obligation absolue de se transporter au bureau national central; ils pourraient donner mandat écrit de voter pour eux. Ces opérations électorales constitueraient le vote indirect de deux à cinq degrés.

Les votes des députés, dans chaque assemblée, ne seraient pas des votes personnels et indivisibles proprement dits; ce seraient des votes proportionnels aux nombres de voix ou aux cotes d'impôts qu'ils représenteraient.

Pour faciliter les supputations de ces votes, M. Henri Lasserre propose de donner à chaque député, pour ses votes, les trois boules réglementaires, mais des boules inégales entre elles, pesant, en grammes, les poids proportionnels des suffrages ayant servi à élire chacun d'eux. Les voix, dans les assemblées parlementaires, ne seraient donc plus comptées, mais pesées.

Tel est le système proposé par M. Henri Lasserre. L'auteur, comme on le voit, ne se bornait point à étendre, jusqu'à un point extrême, le nombre des électeurs votants ou représentés; il imaginait, en outre, des élections à trois ou quatre degrés, dont la complication seule eût fait reculer le législateur le mieux intentionné.

La seule chose qui nous intéresse ici est ce prin-

cipe : *qu'il faut qu'il y ait 40 millions de suffrages, puisqu'il y a 40 millions de Français.*

La première conséquence qui semble découler de ce principe, c'est que les femmes doivent aussi voter. Car, on comprend qu'il est indifférent qu'elles portent elles-mêmes leur bulletin ou qu'elles le remettent à un mandataire, si c'est elles qui le remplissent; et il est même indifférent que ce soit elles qui le remplissent, du moment qu'elles choisissent le mandataire : elles prendront celui qui pense comme elles. Donc, directement ou indirectement, on arrive à jeter les femmes dans la politique. C'est, d'ailleurs, inévitable, si l'on considère la faculté de voter comme un attribut essentiel de la nature humaine. Mais pour nous qui y avons vu *une fonction sociale*, nous ne tenons pas à ce que les femmes votent. On ne voit pas bien, au surplus, quels sont les intérêts spéciaux à ces deux catégories de femmes : les veuves et les filles majeures.

De même aussi, cette idée de représentation absolue conduit à ce résultat que le père a une voix pour sa femme qu'il gardera jusqu'à la mort de celle-ci; puis, autant de voix qu'il a d'enfants mineurs, filles ou garçons. Il perdra ces dernières voix à mesure que ses enfants arriveront à leur majorité ou lui seront enlevés par la mort. Ainsi, l'homme veuf, dont les enfants ont tous dépassé 21 ans,

n'aura plus que la voix unique du célibataire.

Enfin, il faudra, et M. Henri Lasserre va jusqu'à là, que les enfants orphelins naturels non reconnus, les fous, les interdits, les condamnés, les faillis, en un mot tous les incapables, entrent aussi en ligne de compte et qu'ils votent par le ministère de leur représentant ordinaire ou de celui que le législateur leur désignera.

Voilà, certes, une réforme bien vaste et bien profonde. Ce n'est pas celle qu'il faut demander, parce qu'elle est trop difficile à réaliser et aussi parce qu'elle ne nous donne pas pleine et entière satisfaction. Cette solution, cependant, semble appelée par l'une des considérations que nous avons fait valoir nous-même, si on la pousse jusqu'à ses conséquences extrêmes ; mais elle ne répond pas à toutes les données du problème.

Si l'on réclame le vote plural, c'est parce que le père de famille présente plus de capacité et de garanties morales. Or, il ne perd pas cette dignité supérieure par cela seul que ses enfants arrivent à leur majorité.

De même, il est fort raisonnable que seuls les hommes votent ; par conséquent, il ne faut remettre aucun bulletin aux femmes, dût-il même passer par des mains masculines pour arriver jusque dans l'urne. Mais parmi les hommes qui votent, il serait

peut-être à souhaiter qu'on établît une sélection, une hiérarchie ; et, il faudrait alors mettre au sommet de la hiérarchie ceux qui ont le plus d'intérêts respectables, c'est-à-dire d'intérêts moraux à défendre.

On pourrait donc considérer comme très acceptable la formule suivante : Chaque citoyen français aura, au moins, une voix. De plus, il sera attribué une voix supplémentaire au père de famille comptant de 1 à 3 enfants légitimes ; deux voix supplémentaires au père comptant de 4 à 6 enfants ; trois voix supplémentaires à celui qui aura plus de 6 enfants. Ces voix supplémentaires appartiendront à l'électeur pendant toute sa vie. Dans ces termes, la réforme peut paraître pratique : ce qui ne veut pas dire qu'elle soit près d'être votée.

CONCLUSION

Nous n'avons eu d'autre but dans cette étude que de démontrer l'urgence de l'organisation du suffrage universel, car on peut dire que c'est là le point central autour duquel gravite toute notre vie politique et que les questions secondaires restent étroitement subordonnées à cette question maîtresse. Avec le suffrage universel inorganisé qui nous régit aujourd'hui, jamais les projets de réforme ne s'envisagent en eux-mêmes ni pour eux-mêmes, au point de vue de leur application technique et de leurs conséquences pratiques ; quand il s'agit, par exemple, de modifier profondément le régime fiscal du pays, la dernière chose dont on se préoccupe, c'est la valeur financière et économique des changements proposés et l'activité réformatrice du législateur n'obéit le plus souvent qu'à un seul mobile : le souci de donner satisfaction aux revendications du suffrage universel.

Or, il y a là un péril redoutable pour la stabilité

des institutions, pour l'équilibre moral et social de la nation. Du jour au lendemain, les caprices du suffrage universel inorganisé peuvent lancer le pays dans les aventures administratives et financières les plus redoutables et lui imposer, à la légère, de prétendues réformes qui, suggérées par l'amour seul du changement, empirent et aggravent la situation présente en se flattant de l'améliorer.

Le suffrage égalitaire a, du reste, toujours soulevé de nombreuses objections de la part des penseurs les plus graves. C'est qu'il est de toute évidence que les hommes ne sont pas égaux; ils ne le sont pas sous le rapport des forces physiques. Ils ne le sont pas davantage sous le rapport des forces intellectuelles et morales.

La tâche imposée aux démocraties qui veulent progresser, c'est donc de se mettre à la recherche d'un procédé qui permette de mesurer la capacité électorale des citoyens. C'est dans ce sens d'abord qu'il faut perfectionner le suffrage universel.

Mais tant qu'on croira que le vote est un attribut inhérent à la qualité d'homme ou à la qualité de Français, comme nous sommes tous également hommes et également Français, on ne se résignera pas à faire de différence entre nous.

Nous avons constaté que si cette dernière idée est juste, il faut d'abord appeler les femmes aux urnes,

puisqu'elles appartiennent aussi bien que nous à la nature humaine. Il faut laisser voter les soldats, les condamnés, les faillis, les absents. La loi écrite n'a le droit d'exclure personne des humains, car la loi écrite ne doit point violer la loi naturelle.

Mais, en fait, le législateur s'est arrogé partout le droit de décider qui serait et qui ne serait pas électeur. Il peut et il doit le faire, si le vote est avant tout une fonction sociale, ce que nous admettons sans hésiter.

Il est certain que, dès maintenant, il n'y a que dix millions d'électeurs sur quarante millions de Français. Ces dix millions d'électeurs stipulent, c'est-à-dire parlent au nom des quarante millions de Français : autrement dit, ils les *représentent*, ils les *engagent* comme un mandataire engage son mandant. Ils sont, en un mot, les mandataires légaux, puisque c'est la loi qui les investit de cette fonction.

Dès lors, une fois admis que le système de l'égalité absolue des suffrages répartit d'une manière très imparfaite la fonction sociale qu'il s'agit de remplir, il faut chercher le moyen pratique de mieux répartir les mandats ; en un mot, il faut chercher à organiser le suffrage universel.

Nous nous sommes efforcé de démontrer qu'on pourrait peut-être y arriver, sans porter la moindre atteinte au principe démocratique, en introduisant

dans la législation électorale, un principe nouveau : le principe du vote plural basé sur la famille.

Dernièrement on a pu constater que certains hommes politiques ne répugnaient pas, autant qu'on pourrait le penser, à cette nouveauté. C'est ainsi que faisant la critique de notre loi électorale, M. Jules Roche, député, concluait :

« Ou les électeurs sont électeurs parce que ci-
« toyens et alors qu'ils soient égaux... ou les élec-
« leurs accomplissent une fonction sociale, repré-
« sentent autre chose que leur propre personne,
« représentent des intérêts, des êtres humains autres
« qu'eux-mêmes ; et alors, c'est *le vote plural*, même
« avec le suffrage universel, le vote plural, calculé
« d'après les intérêts sociaux, les charges sociales,
« les intérêts et les charges de famille. — Qu'on
« choisisse, mais qu'on se décide » (1).

Et de fait, depuis 1895, le vote plural est devenu, en France, une véritable institution. Une loi du 20 juillet 1895, relative aux Caisses d'épargne, a fait, en effet, une application simpliste, il est vrai, mais non moins intéressante, de la combinaison du vote plural et de la représentation proportionnelle. Cette loi, instituant un conseil supérieure des Caisses d'épargne de France, décide que, dans ce conseil, à

(1) Cité par l'*Express* de Lyon, n° du 6 janvier 1898.

côté des membres nommés par le Gouvernement, viendront siéger huit membres nommés par les conseils des directeurs de toutes les Caisses d'épargne de France. Les Caisses d'épargne sont classées pour cette élection, en dix catégories d'électeurs : les Caisses au-dessous de 4,000 livrets ont un suffrage ; celles de 4,000 à 7,999 livrets, 2 suffrages ; celles de 8,000 à 100,000 livrets ont, suivant une échelle ascendante graduée, 3, 4, 5, 6, 7, 8, ou 9 suffrages ; Paris seul forme la dixième classe à raison de son importance spéciale. Les directeurs ont dix voix et déposent dans l'urne dix bulletins (1).

C'est donc un vote plural proportionnel, au profit de personnalités morales, imparfaites, régulièrement et légalement constituées, que la loi de 1895 a consacré. Les votes des Caisses d'épargne se rapprochent du vote plural belge, du vote plural de M. Henri Lasserre, en ce que chaque conseil d'administration doit faire autant de bulletin de vote qu'il a de suffrages à émettre. C'est la divisibilité matérielle et divisible de la pensée indivisible et immatérielle des conseils d'administration.

Voilà donc un éclatant exemple d'application pratique du vote plural combiné, il est vrai, avec la représentation proportionnelle.

(1) Voir décret du 17 août 1895 qui a complété la loi du 20 juillet 1895, *Journal officiel*, 24 août 1895.

Nous reconnaissons volontiers que cette application a été possible et même facile parce que la loi de 1895 a pris pour point de départ de son organisme électoral non pas l'homme simple, l'individu isolé, mais des unités morales, *sui generis*, comme les Caisses d'épargne. Il faut aussi remarquer que l'élection purement administrative et non politique a pu se faire dans le cadre du collège national unique, prévu par le système de M. Henri Lasserre. Et alors, on peut se demander si ce qui a été facile, avec 494 unités morales comme base électorale, serait également possible avec les dix millions d'électeurs que nous sommes aujourd'hui pour les élections à la Chambre des députés ?

La loi du 20 juillet 1895 suffit, dans tous les cas, à démontrer que la France n'est pas aussi réfractaire qu'on pourrait le croire à l'introduction, dans sa législation, du principe du vote plural.

Vu, le Président de la Thèse :

CHAVEGRIN.

Vu, le Doyen :

GLASSON.

Vu et permis d'imprimer,

Le vice-recteur de l'Académie de Paris :

GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION	5

CHAPITRE I^{er}

DE LA NATURE DU DROIT DE SUFFRAGE

Théorie du droit. — Théorie de la fonction. — Théorie du droit et de la fonction combinés	11
I. — Théorie du droit. — Elle se fonde sur l'idée de la souveraineté fractionnée. — Les orateurs de la Révolution.	15
Réfutation. — Unité de la souveraineté. — L'idée de nation. — La nation, seule titulaire de la souveraineté. — L'individu n'en a que l'exercice.	19
Conséquences de la théorie du droit. — L'individu peut aliéner son droit de suffrage. — Les femmes, les mineurs, les soldats peuvent voter.	22

II. — Théorie de la fonction. — Elle se fonde sur l'idée d'unité résidant dans la nation. — Elle était seule admise avant la Révolution. — Elle est généralement acceptée aux Etats-Unis, en Angleterre, en France	30
III. — Théorie du droit et de la fonction combinés. — Le droit de vote est, à la fois, l'accomplissement d'un devoir envers la société et l'exercice d'un droit individuel.	39

CHAPITRE II

CRISE DE LA SOUVERAINETÉ NATIONALE ET DU SUFFRAGE UNIVERSEL

I. — Tentatives faites pour échapper à la brutalité du nombre	46
II. — Antinomie entre le suffrage universel et le régime représentatif.	48

CHAPITRE III

DU VOTE PLURAL

I. — Coefficients électoraux	57
A. — Coefficient de la <i>richesse</i> . — Ses inconvénients	58

	Pages.
<i>B.</i> — Coefficient de la <i>situation sociale</i>	63
<i>C.</i> — Coefficient de l' <i>instruction</i>	65
<i>D.</i> — Coefficient de la <i>famille</i>	66
II. — Organisation du suffrage universel par le vote plural basé sur la famille. — Avantages de cette réforme	67

CHAPITRE IV

DES PRINCIPAUX SYSTÈMES DE VOTE PLURAL PROPOSÉS OU ADOPTÉS

I. — Système de vote plural proposé par Stuart Mill. .	81
II. — Système belge. — Etude de la législation de 1894. .	87
La représentation proportionnelle adoptée en Belgique	96
III. — Système de vote plural proposé par M. Henri Lasserre.	100
CONCLUSION	107

